



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS
Curso de Relações Internacionais

FRANCO CASELLATO MEDEIROS

**Defrontação e internacionalização: a política externa brasileira e a
organização internacional sobre o continente antártico**

Brasília

2011

FRANCO CASELLATO MEDEIROS

Defrontação e internacionalização: a política externa brasileira e a organização internacional sobre o continente antártico

Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília

2011

FRANCO CASELLATO MEDEIROS

Defrontação e internacionalização: a política externa brasileira e a organização internacional sobre o continente antártico

Monografia apresentada como requisito para
conclusão do curso de Bacharelado em Relações
Internacionais pela Faculdade de Ciências
Jurídicas e Ciências Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB
Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

Brasília,

2011.

Banca Examinadora

Prof. Frederico Seixas Dias
Orientador

Examinador

Examinador

RESUMO

O presente trabalho aborda como a política antártica brasileira foi condzida, indo de seus primórdios aos dias atuais. Para tanto, fará uma síntese da política externa brasileira desde 1930, passando pelos seus maiores acontecimentos e utilizando enfoques paradigmáticos para devidamente os analisar. O recorte foi escolhido por englobar a totalidade da política antártica relevante e também por se enquadrar nos estudos paradigmáticos de política externa brasileira. Estes estudos serão utilizados não apenas para a política externa, mas também a política antártica, que seria parte dela. Será analisada também a evolução do Tratado da Antártica, além do Sistema do Tratado da Antártica como regime internacional para que se entenda a inserção brasileira dentro dele. Assim, se utilizará tanto da política externa quanto do regime internacional para analisar como a política antártica e seu maior expoente, o Programa Antártico Brasileiro foram moldados e evoluíram.

Palavras-chave: Antártica, Programa Antártico Brasileiro, Política Externa, Sistema do Tratado da Antártica, Política Antártica

ABSTRACT

This paper discusses how Brazilian antarctic policy occurred, since its inception to present day. In order to do so, it shall make a summary of Brazilian foreign policy since 1930, utilizing the most memorable events and utilizing paradigmatic approaches as to properly analyse them. The time gap was chosen due to its encompassing the entirety of relevant Brazilian Antarctic policy and also because it fits well in the paradigmatic studies used. These studies will not only be utilized in foreign policy but also for antarctic policy, being the latter a component of the former. Also analyzed in this, is the evolution of the Antarctic Treaty and the Antarctic Treaty System as an international regime, as to allow greater understanding of Brazilian insertion in it. Therefore, both foreign policy and international regime will be used to endeavor an analysis of how Brazilian Antarctic policy, and its biggest expression, the Brazilian Antarctic Program were shaped and evolved.

Key words: Antarctica, Brazilian Antarctic Program, Foreign Policy, Antarctic Treaty System, Antarctic Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGI	Ano Geofísico Internacional
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americano
ASOC	Antarctic and Southern Ocean Coalition
ATCM	Antarctic Treaty Consultative Meetings
BRIC	Brasil, Rússia, Índia e China
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCAS	Convention for the Conservation of Antarctic Seals
CEBRAf	Confederação Brasileira de Fundações Confederação Brasileira de Fundações
CEP	Committee for Environmental Protection
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMNAP	Council of Managers of National Antarctic Programs
CRAMRA	Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resources
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DMAE	Divisão do Mar, da Antártica e do Espaço
EACF	Estação Antártica Comandante Ferraz
FAB	Força Aérea Brasileira
FMI	Fundo Monetário Internacional
GA	Grupo de Assessoramento
GAAm	Grupo de Avaliação Ambiental
GO	Grupo de Operações

IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBEA	Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos
ICSU	International Council for Science
MB	Marinha do Brasil
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NURGS	Núcleo da Universidade do Rio Grande do Sul
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PEI	Política Externa Independente
PROANTAR	Programa Antártico Brasileiro
SCAR	Scientific Committee on Antarctic Research
SECIRM	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SENALCA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à ALCA
SENEUROPA	Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos Relativos à Europa
STA	Sistema do Tratado da Antártica
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Introdução.....	9
1. A Política Externa Brasileira através de paradigmas de inserção internacional.....	12
1.1 Paradigmas e a História da Política Externa Brasileira.....	12
1.2 Mudanças administrativas no processo decisório de política externa (1930-2010).....	17
1.3 Principais eventos de Política Externa da década de 1930 até a década de 2010.....	22
2. Um regime internacional para a Antártica? O envolvimento histórico da sociedade internacional no continente gelado.....	36
2.1. Composição do Sistema do Tratado Antártico.....	44
2.1.1. As ATCMs.....	45
2.1.2. O Secretariado Permanente.....	46
2.1.3. As Reuniões de Especialistas e as Reuniões Consultivas Especiais.....	47
2.1.4. O SCAR.....	48
2.1.5. A CCAS e a CCAMLR.....	49
2.1.6. A CRAMRA.....	50
2.1.7. O Protocolo de Madri.....	52
3. A participação brasileira no continente Austral. Evolução da política antártica brasileira.....	57
3.1. Orçamento.....	79
Conclusão.....	81
Referências.....	84

INTRODUÇÃO

O continente antártico detém grande importância por diversas razões. Meteorologicamente condiciona grande parte das frentes frias que chegam a todo o hemisfério sul, ambientalmente, se faz presente na questão do aquecimento global e na sua quantidade de água doce. Além disso, é um continente com quantidades extensas de recursos com um valor potencialmente elevado tanto em termos minerais como o petróleo quanto recursos vivos como o krill.

Ainda assim, não é um continente sob a soberania de qualquer Estado. Embora diversos Estados tenham interesse no continente, não ocorre nenhuma exploração mineral no continente, embora viável e a pesca de qualquer natureza é estritamente limitada. Isso seria resultado do regime lá vigente, o Sistema do Tratado da Antártica. Embora haja reivindicações sobre fatias literais do continente, o que ocorre é que, concomitantemente, não há nem o reconhecimento nem a renúncia de quaisquer reivindicações feitas sobre o continente. Além disso, quem poderia fazer uma reivindicação é severamente limitado. Isso resulta em um continente sem soberania, mas sem internacionalização, onde Estados agem de maneira estritamente científica e onde a cooperação entre eles é prolífica.

No entanto, o Tratado da Antártica e o Sistema ao seu redor, não seriam, necessariamente, eternos. Diversos Estados lá presentes podem, caso desejassem, dissolver todo o regime internacional como um todo com grande eficiência e facilidade. Embora a resolução do que viria a ocupar seu lugar teria uma dificuldade diametralmente oposta. Assim sendo, como o Brasil estaria inserido neste lugar, que acumula tantos interesses de Estados, se torna um pergunta igualmente importante quanto o destino do continente em si.

Devido à proximidade entre os continentes, faria sentido que o Brasil tivesse uma ligação forte com o continente, como outros vizinhos da América do Sul têm. Sua posição geopolítica também conflui de maneira a munir o Brasil de possibilidades de fazer uma reivindicação de uma fatia da Antártica. Porém, nunca o fez ou atualmente tem qualquer intenção de fazê-lo. Além disso, o Brasil figura como um Membro do mais alto escalão na hierarquia do Sistema do Tratado da Antártica e de fato é um dos que poderia dissolvê-lo. No entanto, o Brasil é um dos

mais exemplares Membros, agindo fortemente de maneira a proteger e fortalecer o Sistema do Tratado da Antártica.

A condução da política antártica brasileira será o objeto deste estudo. O problema de pesquisa a ser respondido seria como a política antártica se deu e como figura dentro dos principais eixos estratégicos e analíticos da política externa brasileira. Para tanto, o trabalho será organizado em três partes. A primeira procura traçar um histórico da política externa brasileira de 1930 até a atualidade, utilizando-se de enfoques paradigmáticos de diversos autores a fim de estabelecer quais seriam os grandes movimentos da política externa, o que facilitaria o entendimento de como a política antártica estaria inserida nela. O período escolhido se mostra apropriado, pois engloba tanto os recortes utilizados nos estudos paradigmáticos dos autores utilizados quanto à totalidade da política antártica. Uma segunda parte procura descrever como surge e evolui o Sistema do Tratado da Antártica e se utiliza o conceito de regimes internacionais de Krasner para caracterizá-lo. Esta parte seria importante, pois permite a compreensão do campo no qual a política antártica se insere e, portanto, poderia vir a ser influenciada por ele. Finalmente, uma terceira parte procura traçar o histórico da política antártica em sua totalidade, relacionando os maiores acontecimentos e mudanças nela com a política externa através do uso dos paradigmas utilizados na primeira seção.

A metodologia utilizada será o estudo de caso, pois esta seria a metodologia indicada para casos que são dotados de complexidade alta, abrangência elevada e com diversas particularidades, além de estarem inseridos no contexto atual. Além disso, o trabalho da pesquisa nesse enquadramento metodológico beneficia-se da generalização analítica – isto é, a aplicação de afirmações explicativas mais gerais para a elucidação de eventos particulares da mesma categoria de fenômeno – e da busca de fontes de dados mais diversa possível (YIN, 2005). A questão a ser estudada estaria adequada em todos estes aspectos. Contudo, para os períodos mais distantes, será feita apenas uma revisão bibliográfica e dos textos originais dos tratados internacionais relevantes para a análise.

A política externa brasileira é algo frequentemente estudado dentro das Relações Internacionais, sendo feito das mais diversas formas e com os mais diversos objetivos. No entanto, estudos sobre política do Brasil para a Antártica, uma parte específica da política externa, são raros. Sendo a Antártica um continente com grande importância tanto estratégica

quanto científica e sendo que o Sistema do Tratado da Antártica, que rege atualmente o comportamento dos Estados no continente, constitui um clube fechado de países e é desvinculado propositalmente da ONU ou qualquer outra organização internacional, a inserção brasileira dentro deste cenário como Membro Consultivo ganha grande impacto uma vez que o país pode usar seu bom posicionamento no continente para melhorar outros em outras áreas de interesse. Dessa forma, um estudo sobre a política antártica ganha importância não apenas pelo continente constituir uma situação única no cenário internacional, mas também é uma área que tem impactos em diversas outras. A situação antártica se torna particularmente interessante para as Relações Internacionais especialmente quando se leva em conta o específico arranjo que lá existe, sem soberania, com vários Estados em certo território, grande cooperação científica, e diversos interesses específicos. Espera-se, portanto, que este trabalho possa ajudar a demonstrar a importância desta área, que no Brasil é largamente ignorada.

1 A Política Externa Brasileira através de paradigmas de inserção internacional

O presente capítulo pretende traçar um histórico da Política Externa Brasileira e de suas rupturas e continuidades a partir dos anos 1930 até a atualidade, a fim de situar a política para a Antártica e sua evolução. Na seção de paradigmas e a história da política externa, serão tratados alguns paradigmas que analisam o período estudado, permitindo um melhor entendimento e organização da política externa brasileira. Na seção de mudanças administrativas haverá um apanhado das grandes mudanças ou reformas da administração pública no período e como afetaram o Ministério das Relações Exteriores, além das maiores mudanças institucionais dentro do Ministério, havendo um foco nas Comissões Interministeriais uma vez que a CIRM é responsável pelo Programa Antártico Brasileiro.

1.1. Paradigmas e a História da Política Externa Brasileira

No estudo da História da Política Externa Brasileira, alguns autores se utilizam de paradigmas para organizar seu estudo e, de acordo com Cervo, “dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio do conceito, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana” (CERVO, 2008 p.65). Todos os paradigmas presentes demonstram uma confluência em certos pontos, em especial, que o objetivo maior da política externa brasileira é o desenvolvimento, tanto econômico quanto social e a manutenção de sua autonomia política em maior ou menor grau (CERVO, 2002)

Em seus estudos de paradigmas, Cervo concebe três paradigmas principais que marcaram a política externa do país da década de 30 até a atualidade. O primeiro paradigma, o desenvolvimentista, visa à superação de assimetrias capitalistas pela promoção do desenvolvimento, visando o desenvolvimento econômico e industrialização, que seja impulsionado principalmente pelo Estado e se comporta de maneira realista e pragmática. O conceito de desenvolvimento abrange tanto o desenvolvimento econômico quanto o social, passando pelo conceito de uma sociedade complexa, composta por vários estratos sociais. Esse paradigma entende como noções de fim:

a) realizar interesses de uma sociedade complexa; b) conceber o desenvolvimento como expansão da indústria; c) prover de eficiência a política exterior mediante autonomia decisória, cooperação externa, política de comércio exterior flexível e não doutrinária, subordinação da política de segurança, isto é, da guerra e da paz, aos fins econômicos e negociação simultânea com os grandes e os vizinhos. (CERVO 2008, p.72)

Esse paradigma e seus parâmetros evoluem, englobando conceitos cepalinos que aprofundam o conceito de dependência. A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) é uma das cinco comissões econômicas criadas pela ONU com o intuito de monitorar as políticas que tem como alvo o desenvolvimento econômico. Os intelectuais que faziam parte da CEPAL, no final da década de 1960, criaram a Teoria da Dependência, que estipula que países periféricos estariam atrasados em termos tecnológicos e de desenvolvimento em relação aos centrais de maneira permanente, onde o desenvolvimento da periferia seria dependente da dos países centrais (COLISTETE, 2001).

Tanto a abertura econômica tanto no mercado consumidor quanto no sistema produtivo são pensadas em termos relativos ao desenvolvimento, ou seja, como e em qual grau isso o afetará e as ações são tomadas de acordo. Tem-se em mente a idéia que para um país se tornar avançado, precisaria superar a fase de exportações primárias e passar para as exportações de produtos manufaturas, o que aconteceria no sistema de substituição de importações e exportações. Neste paradigma, o Estado é empresário e tem papel fundamental como motor do desenvolvimento. Esse paradigma durou, segundo Cervo, em maior ou menor grau de destaque de 1930 a 2002, sendo que as maiores quebras com esse paradigma se deram nos governos de Dutra, Castelo Branco, Collor de Mello e Cardoso. Embora o autor delimite o ciclo desenvolvimentista entre 1930 e 1989, também descreve que seu declínio só vem a ser concluído com o final do governo de Cardoso. Na década de 1990, houve uma coexistência dos três paradigmas, levando “à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado Normal e ao ensaio do Estado Logístico” (CERVO, 2002 p.457)(CERVO 2002, 2008).

Seu segundo paradigma, denominado de normal ou neoliberal, é o que classifica as ações do Estado como “*subserviente*, submete-se as coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado *destrutivo*, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado *regressivo*, reserva para a nação as funções da infância social” (CERVO, 2002 p.457). A adoção desse paradigma se daria não apenas pela crença em

uma globalização benigna e na coesão dos pensadores da época, mas também pela ação dos vizinhos da América do Sul que também adotaram o paradigma normal, além da descrença no desenvolvimentismo devido à crise econômica de então. Para Cervo, esse modelo agiu de maneira a: “eliminar o Estado empresário, privatizar os empreendimentos estatais, realizar o superávit primário, proteger o capital e o empreendimento estrangeiros e adaptar as instituições e a legislação de modo a produzir esse novo marco regulatório”. O paradigma normal teve três grandes conseqüências. Uma positiva, que seria o aumento da produtividade por parte dos empresários brasileiros ao perderem a cobertura do mercado protegido pelo desenvolvimentismo, e duas negativas, que seriam o aumento das dependências estruturais, como a financeira, empresarial e tecnológica e o regresso histórico, por desfazer o trabalho dos desenvolvimentistas. O Estado normal é o paradigma adotado pelo país entre 1990 e 2002. Contudo, o definhamento do paradigma desenvolvimentista, a emergência do normal e o ensaio do logístico se deram pela sua coexistência na política externa brasileira durante a década de 1990 (CERVO 2002, 2008).

O terceiro paradigma, o logístico, procura superar assimetrias através da elevação do patamar ao das nações avançadas. O paradigma logístico recupera a autonomia de decisão e o utiliza no mundo interdependente, implementando um modelo de inserção pós-desenvolvimentista ou uma inserção madura. O paradigma vê a globalização como uma oportunidade de negócios onde o Estado delega responsabilidades à sociedade, dando apoio logístico aos empreendimentos públicos e privados, os robustecendo e auxiliando sua inserção internacional. A política externa do paradigma logístico tem como funções:

a) o reforço da capacidade empresarial do país; b) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; c) a abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional; d) mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) uma política de defesa nacional. (CERVO, 2002 p.461).

O paradigma ganha força a partir do pensamento que os países do centro não procediam a partir das mesmas estratégias que pregavam aos países periféricos, e imita a ação das nações avançadas, onde a política externa se volta à realização dos interesses nacionais diversificados. O paradigma também opera através da agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas mundiais e através de investimentos diretos no estrangeiro, primeiramente na América do Sul. O Estado tem, portanto uma função estratégica e não de força motriz. Esse paradigma teve início em 1993 e se estende até o presente, sendo um considerado por Cervo

como nada além de um ensaio durante o governo de Cardoso e consolidado em termos operacionais no governo Lula. Dessa forma pode-se considerar a vigência desse paradigma de 2003 até o presente. (CERVO, 2008).

Vigevani e Cepaluni, em seu trabalho de 2007, utilizam o modelo para mudanças de política externa para estabelecer três paradigmas para a política externa brasileira. Esses paradigmas diferem quanto os métodos a serem utilizados, mas todos têm o mesmo objetivo de atingir o desenvolvimento econômico com autonomia política. O primeiro paradigma, a “autonomia pela distância”, é definida como:

uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevalentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (VIGEVANI et CEPALUNI, 2007 p.283)

Esse paradigma é vigente no período compreendido entre 1961-1964, durante a Política Externa Independente, e durante alguns governos militares como o de Geisel, a partir de 1967, perdurando em maior ou menor grau até 1988.

Os autores definem seu segundo paradigma, a “autonomia pela participação”, como:

a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (VIGEVANI et CEPALUNI, 2007 p.283)

Esse paradigma começa a surgir em 1988/1989 e toma força durante a década de 90 até 2001, quando a mudança no cenário conceitual internacional o faz perder força, sendo gradativamente transformado no terceiro paradigma durante o início do governo Lula.

O terceiro paradigma, a “autonomia pela diversificação”, é definida como:

“a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul- Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (VIGEVANI et CEPALUNI, 2007 p.283)”

Este último paradigma se estende do início do governo Lula, quando também é consolidado, até a atualidade.

Villa, em seu artigo de 2005, se utiliza também dos paradigmas “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação” que também chama de “autonomia pela integração” que são extremamente próximos dos conceitos utilizados por Vigevani e Cepaluni tanto em conteúdo, quanto período de vigência. No entanto, Villa utiliza outro paradigma para o governo Lula, denominado de “autonomia pela afirmação”, que iria além da “autonomia pela integração” por afirmar os interesses de um Estado soberano “inclusive, se necessário, com o incremento do *Hard Power* brasileiro.” (VILLA, 2005 p.17). O autor afirma que os traços marcantes do paradigma que permitem diferenciá-lo dos demais são: as metas são esboçadas de maneira menos ambígua, maior disposição em criar condições em nível regional para sustentar um projeto de liderança política, a tentativa de coordenar ações coletivas com os países do Sul em desenvolvimento e as reações da sociedade brasileira, que demonstra aprovação da política externa ao invés de indiferença que seria esperada de um período de poucas mudanças. O autor também indica que esse paradigma tenta atingir a modernização concomitantemente com a projeção de seus interesses internacionalmente e que isso seria sua maior fragilidade (VILLA, 2005).

Quando se compara os três estudos paradigmáticos acima, pode-se notar que, quanto sua periodização, existem algumas diferenças. De um lado, as periodizações de Vigevani e Cepaluni junto à de Villa e de outro a periodização de Cervo. Eles teriam uma abrangência crescente sendo a menor a de Villa, que se inicia em 1974, seguido por Vigevani e Cepaluni, que teria início em 1961. A mais abrangente seria a de Cervo, que se inicia em 1930, embora o autor também defenda o paradigma liberal-conservador que se inicia em 1810, que não foi utilizado no presente estudo (CERVO 2002, 2008; VIGEUVANI et CEPALUNI, 2007; VILLA, 2005).

Os três paradigmas dos quatro autores, no entanto, se aproximam quanto ao conteúdo. O primeiro paradigma, em todos os autores, levanta a autonomia da política externa como fator marcante, além da autarquia do Estado em termos de desenvolvimento. O maior consenso seria sobre este desenvolvimento, pois todos os autores concordam que o desenvolvimento seria vetor da política externa, mesmo que tenham sido tentados diferentes métodos para atingi-lo. O segundo paradigma dos autores demonstra maior consenso tanto em conteúdo quanto

periodização. Todos marcam seu início no período entre 1988 e 1990. Em termos de conteúdo, os autores concordariam que haveria uma troca do isolacionismo pela participação. Contudo, Cervo se destaca uma vez que ressalta os aspectos negativos do paradigma vigente, em termos de detrimento a atingir o desenvolvimento. O maior consenso em termos de periodização seria nos últimos paradigmas dos autores, uma vez que todos utilizam o governo Lula como momento de consolidação. Quanto ao conteúdo, todos concordam sobre a maior assertividade na política externa, uma diversificação de parceiro e a procura por redução das assimetrias. Mais uma vez, Cervo se distancia dos dois outros autores utilizados, uma vez que dá mais ênfase ao plano interno em todos seus paradigmas que os demais (CERVO 2002, 2008; VIGEVANI et CEPALUNI, 2007; VILLA, 2005).

Desta comparação é possível retirar algumas conclusões. Primeiramente que existe um padrão, pelo menos aos olhos dos autores, onde quebras ou mudanças de paradigmas seriam mais claras ou precisas conforme se aproximam do presente. Em termos de conteúdo, mostra certa homogeneidade no comportamento da política externa brasileira, dentro de cada paradigma, pelo menos para os autores utilizados, sendo as diferenças apresentadas uma diferença de foco dada pelos autores, não existindo grandes discordâncias entre eles (CERVO 2002, 2008; VIGEVANI et CEPALUNI, 2007; VILLA, 2005).

1.2. Mudanças administrativas no processo decisório de política externa (1930-2010)

A administração patrimonialista que perdurava no país desde os tempos coloniais, quando a sociedade ainda seria classificada por Bresser como Mercantil-Senhorial, com um Estado Oligárquico, perde espaço devido à reforma do Estado que ocorre em 1936 com a criação do Conselho Federal do Serviço público Civil (Bresser, 2001). Propunha-se criar uma estrutura que refletisse o poder político dirigente. Esse novo modelo administrativo incluía a tecnicidade, profissionalização, neutralidade política, centralização, hierarquização e meritocracia entre outras características. Essas reformas acabaram por unificar a carreira diplomática, antes separada em Secretaria de Estado, Corpo Consular e Corpo Diplomático, sendo que o processo se consolida de 1938 a 1944, época de definição dos requerimentos para o ingresso a carreira

diplomática. Isso ajuda a constituir o espírito de corpo do Ministério das Relações Exteriores. Iniciou-se também a autonomia do Ministério em relação às demais burocracias na execução e promoção do seu processo seletivo (Bresser, 2001; FIGUEIRA, 2009).

O Instituto Rio Branco, em 1945, se torna um dos principais fatores que determinam o insulamento e coesão do MRE, juntamente com a unificação da carreira. A unificação cria uma repartição comum das aspirações, responsabilidades e das conseqüências e o Instituto Rio Branco permitiu a socialização dos valores, repartição dos princípios, unificação do conhecimento e estimulou o espírito de grupo. De acordo com Faria, o processo de insulamento do Itamaraty é dado como resultado de vários fatores, quais sejam:

(a) o arcabouço constitucional do país, que concede grande autonomia ao executivo em tal seara, relegando o Congresso Nacional a uma posição marginal, o que não é singularidade brasileira (Milner, 1997); (b) o fato de o legislativo brasileiro ter delegado ao executivo a responsabilidade pela formação da política externa; (c) o caráter "imperial" do presidencialismo brasileiro; (d) o fato de o modelo de desenvolvimento por substituição de importações ter gerado uma grande introversão nos processos políticos e econômicos do país, redundando em grande isolamento internacional do Brasil, revertido parcialmente a partir do início dos anos 90; (e) o caráter normalmente não conflitivo e largamente adaptativo da atuação diplomática do país; e, por fim, mas não menos importante, (f) a significativa e precoce profissionalização da corporação diplomática do país, associada ao prestígio de que desfruta o Itamaraty nos âmbitos doméstico e internacional. (FARIA, 2008 p.81)

O processo de regulamentação interministerial, que poderia vir a impedir alguns conflitos inter-burocráticos se iniciou com Vargas e Juscelino Kubitschek, que encaminha um projeto de lei que propunha o intercâmbio ministerial através de Comissões. O tipo de burocracia instalada então ainda era a burocracia clássica, espelhada nas reformas da França e Estados Unidos (BRESSER, 2001; FIGUEIRA, 2009).

Durante o Regime Militar, houveram outras reformas, regidas pela CEBRAF em conjunto com o DASP e a SERPRO, que procuram conciliar a tendência à centralização política inerente ao regime com a descentralização administrativa. O que ocorreu foram diversas medidas por vezes contraditórias, uma vez que umas visavam à centralização e outras a descentralização administrativa. Essa mudança seria chamada de “administração para o desenvolvimento” e se concentrou em definir e separar as administrações diretas das indiretas. Também se preocupou

em garantir a autarquia das empresas estatais, aumentar a autonomia de gestão e desburocratizar o sistema de compras pelo Estado (BRESSER, 2001; FIGUEIRA, 2009).

Nesse período surge uma preocupação maior com a horizontalização do poder. Essa tendência, que se inicia na década de 1970, procura implantar uma lógica similar a de empresas privadas optando por resultados ao invés de processos, a transparência e a redução do aparato administrativo, proximidade ao cidadão ao invés do insulamento e uma horizontalização ao invés de verticalização, que seria o processo de desburocratização. O modelo de até então se mostrava estagnado e incapaz de lidar com seus encargos de maneira eficaz, responsiva e ser demasiadamente custoso (FIGUEIRA, 2009).

É constituído, portanto em 1979 o Ministério Extraordinário de Desburocratização, que teve como maior resultado a flexibilização do sistema de mérito e da hierarquização. No entanto, esse processo não atingiu todos os resultados esperados, devido a dúvidas sobre a eficiência e as conseqüências desse modelo (PIRES, 1997 apud FIGUEIRA, 2009). No MRE, houve a criação de divisões funcionais e geográficas, diminuído a sobreposição de tarefas e melhorando sua coordenação, além da criação da Comissão de Coordenação (FIGUEIRA, 2009).

Durante esse período, o Estado vigente seria o desenvolvimentista. Este paradigma se refletiria nas mudanças administrativas, que seguem vários de seus princípios. Todo o processo de burocratização e verticalização pode ser visto como um esforço de centralização e unificação que permitisse que o país pudesse direcionar suas políticas de acordo com seus interesses de maneira pragmática ou realista. Essas mudanças administrativas de burocratização que permearam todo o Estado brasileiro no período, portanto, concederiam robustez necessária para arrastar o país rumo ao desenvolvimento, mesmo que a burocratização excessiva tenha causado certa estagnação posteriormente (CERVO, 2002, 2008)

Mais tardiamente, em 1995, no governo Cardoso, houve a preocupação de fazer uma reforma do Estado e, portanto uma reforma da administração pública também. Essa reforma receberia influência da América Latina (BRESSER, 2001) que estavam também realizando reformas. Isso aconteceria de maneira similar ao surgimento e evolução do paradigma do Estado Normal de Cervo, que acontece no mesmo período. A criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que antes era a Secretaria de Administração Federal da Presidência

da República marca o início dessa mudança. Houve também uma separação do processo de reforma em duas etapas, sendo a primeira a organização e planejamento das reformas e a segunda a sua implementação. As primeiras ações dessa reforma tiveram início com o planejamento da nova arquitetura organizacional constituída por agências reguladoras executivas e organizações sociais, valorização do servidor com novas políticas de recursos humanos, revisão da remuneração, realização de concursos públicos, criação de um novo marco legal administrativo, capacitação de funcionários e intensificação do uso de tecnologia (CERVO, 2002, 2008; FIGUEIRA, 2009).

Durante o passo de implementação, no entanto, do qual o Ministério do Desenvolvimento era responsável por, houve uma paralisia. A paralisia se deu por vários fatores dos quais se destaca a resistência a mudança por parte das burocracias, que agem como atores políticos que disputam entre si por poder e sobrevivência dentro do Estado (BRESSER, 2001).

O Ministério das Relações Exteriores passa por reformas institucionais em 2004 e 2006, quando ocorre uma ampliação em sua estrutura e, embora timidamente, canais de diálogo com os demais atores estatais e não estatais. Além de uma nova organização estrutural, foram introduzidos em 2004 pela primeira vez departamentos que abordavam as temáticas de direitos humanos e temas sociais, meio ambiente e temas especiais e o departamento de integração. Não houve grande mudança a essa estrutura em 2006, salvo algumas adaptações como o a inclusão de mais um departamento na Subsecretaria Geral da América do Sul tratando do México, América Central e Caribe e a criação da Subsecretaria Geral, responsável pela Cooperação e Promoção Comercial (FIGUEIRA, 2009).

Verifica-se um aumento na porosidade do Ministério, tanto na interlocução interministerial quanto entre a sociedade civil e o MRE, embora ainda possua sua rigidez e insulamento já estabelecido, ou seja, existe uma transição de verticalização para horizontalização. Os canais de interlocução com a sociedade civil organizada são criados com o intuito de institucionalização desse diálogo e incluem a SENALCA, a SENEUROPA e o Conselho Empresarial Permanente. A interlocução interministerial acontece com maior frequência em áreas de sobreposição de competências como o meio ambiente, direitos humanos, pobreza, crime organizado, fome e desarmamento, fazendo que Ministérios busquem cooperar e coordenar suas ações. Para Faria, as mudanças que diminuíram o encapsulamento do Itamaraty

decorreram de pressões públicas, que teriam sua raiz, entre outros fatores, na política externa de Lula, que atraiu a atenção do público. O autor também prefere a terminologia *top down* e *bottom up* para descrever o processo de horizontalização e verticalização. (FARIA 2008; FIGUEIRA, 2009).

As mudanças que se verificam na década de 2000 também permitem o estabelecimento de paralelos com os paradigmas de Cervo. Um exemplo seria o aumento e melhoria da estrutura administrativa, com o intuito de permitir maior interlocução com empresários brasileiros, que seriam facilmente conectados à característica do Estado Logístico de procurar dar apoio ao empresariado nacional a fim de fortalecê-lo. Outro exemplo seria a transição da verticalização para a horizontalização, o que reflete a mudança do papel do Estado, especialmente entre os paradigmas do Desenvolvimentismo e Logístico, onde o Estado vai de motor para estrategista. Nessa transição o Estado não necessitaria de grandes burocracias, mas precisaria agir de maneira mais flexível e dinâmica, resultados da transição administrativa ocorrida (CERVO, 2008).

De acordo com o estudo de Figueira, nos vinte anos antes dano período de 1968-1987 foram criadas 23 comissões interministeriais, das quais o MRE fez parte de seis, incluindo a Comissão Interministerial para Recursos do Mar e no período de 1988-2007 foram criadas 38, das quais o MRE participou de 17. Paralelamente, no período de 1988-2007, 750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias enquanto somente 77 funcionários de outras burocracias serviram no Itamaraty, demonstrando que o Ministério continua razoavelmente insulado, apesar dos esforços para aumentar sua porosidade (FIGUEIRA, 2009).

As mudanças administrativas que ocorrem no período estudado representam, primeiramente, uma transição do patrimonialismo para a burocracia, como no tipo ideal de dominação legal de Weber (TRAGTENBERG, 2006). Depois de estabelecida a burocracia, o que ocorre são várias mudanças que visam alterar o grau de verticalização ou horizontalização e no caso específico do MRE, também seu insulamento. Essas mudanças e reformas procurariam ser pragmáticas, atendendo às necessidades que se apresentavam. As mudanças administrativas também podem ser analisadas em conjunto com estudos paradigmáticos da Política Externa, como foi feito utilizando apenas os paradigmas de Cervo (CERVO, 2008). Neste tipo de análise, as mudanças administrativas são ações em um plano interno que, no caso do MRE, se traduzem em ações externas. Ou seja, as mudanças administrativas seriam acontecimentos internos que

compõem os paradigmas de Política Externa, e com uma importância ressaltada uma vez que ditam o funcionamento da burocracia que é ator principal na Política Externa.

1.3. Principais eventos de Política Externa da década de 1930 até a década de 2010.

A Revolução de 1930 não resultou em hegemonia clara de qualquer setor ou classe, fazendo com que o governo fosse um “estado de compromisso” que permitia a participação dos antigos atores, as oligarquias exportadoras, e dos novos atores, como grupos de interesse ligados a indústria e industrialização. (MOURA, 1991). Em coerência com essa característica, a Política Externa Brasileira nesse período defendia o setor externo e melhorou as condições para a industrialização, pois tinha uma concepção de interesse nacional mais abrangente, uma vez que incluía mais segmentos da sociedade (CERVO, 2002). A política externa passa a ser entendida como vetor de desenvolvimento, sendo que o Estado tem um papel direto na Indústria (Estado empresário) (CERVO, 2008; MOURA, 1991).

A relação entre o Brasil, os Estados Unidos e a Alemanha foi uma marcada pela barganha e “equidistância pragmática”, onde o Brasil explorava as possibilidades que ambos os países ofereciam, sem se alinhar a qualquer um, o que foi facilitado pelo aumento do comércio com a Alemanha e a diminuição com os Estados Unidos, embora a participação dos dois ainda fosse assimétrica (CERVO, 2002; MOURA, 1991). Desse modo, o Brasil praticava o comércio compensado com a Alemanha e o livre comércio com os Estados Unidos. O Brasil também executou uma diplomacia econômica que visava regularizar os tratados comerciais, inserindo cláusulas de nação mais favorecida, embora as nações desenvolvidas se utilizarem de diversos mecanismos para tornar a cláusula inútil na prática (CERVO, 2002). A indecisão do Brasil de se alinhar a um lado ou outro decorria não apenas de uma falta de um sistema de poder consolidado como também de uma indecisão interna, havendo aqueles a favor de cada lado. De acordo com Cervo, o fim da equidistância pragmática se deu no final da década de 1930 com a missão Aranha, embora Moura acredite que isso se deu em 1942.

O Brasil acaba por se alinhar aos Estados Unidos devido a uma união de fatores como pressões internas, a política de boa vizinhança praticada pelos Estados Unidos, que permitia uma série de concessões ao Brasil e a diminuição da participação alemã no comércio brasileiro, causado principalmente pelo bloqueio naval feito pela Inglaterra e rompe relações com o Eixo em janeiro de 1942 (CERVO, 2002; GARCIA, 2000; MOURA, 1991).

Para o Brasil, a criação de uma usina siderúrgica capaz de aproveitar as grandes jazidas do país era uma peça chave no seu projeto de desenvolvimento assim como o reequipamento das Forças Armadas era para a segurança nacional (CERVO, 2002). Em 1939, a US Stihl estudou a possibilidade de construir uma siderúrgica no Brasil, mas retiraram a proposta por acreditarem que “seria insatisfatório o investimento na companhia” (MOURA, 1991). O Presidente Vargas então proferiu dois discursos em 1940 elogiando sistemas totalitários, chamando-os de “povos fortes”, resultando no acordo entre Estados Unidos e Brasil, prestando ajuda financeira e tecnológica para a construção de uma siderúrgica no Brasil (CERVO, 2002; MOURA, 1991).

O Brasil reconhece o estado de beligerância contra o Eixo em agosto de 1942 e forneceria matéria-prima para materiais bélicos, além de ceder e reforçar bases no nordeste (MOURA, 1991). O Brasil procurava participar mais ativamente na guerra mais pelos seus próprios interesses, como o reequipamento de suas forças armadas, mantendo o equipamento e treinamento após a guerra, aumentar seu efetivo militar e melhorar seu aparelhamento para a guerra de maneira geral (CERVO, 2002; MOURA, 1991).

Embora durante a guerra as relações e comércio entre o Brasil e os Estados Unidos tenham se estreitado, com o final da guerra a importância do Brasil e da América Latina como um todo para os Estados Unidos diminuiu drasticamente (CERVO, 2002; MOURA, 1991). Enquanto o Brasil acreditava que ajuda ao desenvolvimento deveriam ter uma natureza política, os Estados Unidos acreditavam que essa ajuda deveria ser feitas através de organizações como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Malan et Alii:1997 p. 31 apud CERVO, 2002). Houve posteriormente um alinhamento do ponto de vista brasileiro ao estadunidense durante o governo de Dutra (MOURA 1986, p76-77 apud CERVO, 2002). Em 1947, foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, onde a defesa mútua do hemisfério serviu para enquadrar a América Latina na geopolítica dos Estados Unidos (CERVO, 2002; MOURA, 1991).

O alinhamento do Brasil ocorreu sem a utilização da barganha presente em Vargas, deixando de ser um meio para obter benefícios para ser um objetivo (CERVO, 2002; MOURA, 1991). Durante o governo Dutra, os recursos de barganha e capacidade de extrair benefícios do alinhamento se reduziram drasticamente por esse objetivo. No mesmo ano, o Brasil rompe relações diplomáticas com a URSS, dois anos depois de serem estabelecidas, além de fechar a embaixada na China (CERVO, 2002). Economicamente, o Brasil absorveu as teses de livre comércio de Bretton Woods que, combinados com o princípio de complementaridade da economia brasileira e americana, resultou na crença de alguns que o Brasil era um país agrícola que deveria focar-se apenas em exportar bens primários, comprando bens manufaturados dos Estados Unidos (MOURA, 1991). Dutra, contrariamente ao alinhamento com os Estados Unidos, instalou um sistema de controle de importações e o regime de câmbio com licença prévia que foram utilizadas mais tarde por Vargas na industrialização por substituição de importações (CERVO, 1994).

Com o plano de mobilização econômica dos Estados Unidos para unir as nações da América Latina contra o comunismo, o Brasil age multilateralmente o que culmina na criação da Comissão Mista Brasil- Estados Unidos. Em seu segundo governo, Vargas declara que a guerra da Coréia impõe um peso maior em nações menos desenvolvidas e que estas deveriam, portanto, robustecer suas estruturas econômicas através de investimentos e pedia a cooperação estadunidense. Isso marca uma volta das relações de barganha bilaterais. Essa característica reivindicatória também se calcaria no argumento que nações em miséria seriam mais susceptíveis a regimes não democráticos. Em 1952, foi assinado um acordo de assistência militar recíproca entre o Brasil e os Estados Unidos onde estes ficaram, entre outras coisas, com o controle do fornecimento de armamentos, financiamento e treinamento daqueles e a contrapartida seria o fornecimento de matérias primas estratégicas. Houve, em 1952 e em 1954, acordos para a venda de materiais atômicos por financiamento econômico e trigo, respectivamente. Essa cooperação militar desvinculada de uma cooperação econômica desagradou diversos setores no Brasil e criaram uma dependência brasileira nos Estados Unidos em armamentos e minerais atômicos. O Brasil também firmou uma série de tratados como os Estados Unidos para o desenvolvimento econômico com outros países do Norte (GARCIA, 2000)

O monopólio estatal do petróleo em junção com a limitação de remessas de lucros baseada no capital inicialmente investido para o exterior contribuíram para gerar grande consternação por parte do capital estrangeiro, especificamente os Estados Unidos. Houve, em 1955 uma grande aproximação entre o Programa Nuclear Brasileiro e os Estados Unidos, através do Programa Conjunto de Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil e o Átomos para a Paz. Durante o Governo de Juscelino Kubitschek, o cunho nacional-desenvolvimentista da política externa foi reforçado e uma de suas funções seria a de atrair capitais estrangeiros e de obter tecnologias através da cooperação internacional. Assim, o Brasil conservava seus princípios jurídicos e internacionais, ampliando o espaço dado a luta contra o subdesenvolvimento, traço marcante da política externa brasileira até hoje (CERVO, 2002, 1994; ALMEIDA, 2004).

Houve um grande estímulo às exportações, especialmente para o café, via acordos, promoção e a procura por novos mercados, visando proteger os produtos da deterioração dos termos de troca. A Criação do Mercado Comum Europeu gerou grandes expectativas devido ao seu sistema de redução de tarifas e o favorecimento à importação de ex-colônias, que poderiam afetar exportações brasileiras, levando em consideração que a competição seria deslocada do mercado para a produção (CERVO, 2002, 1994). Os Estados Unidos investiram no setor produtivo europeu, que investiu no exterior, o que incluía o Brasil, que ocasionou um investimento no Brasil por parte dos americanos. O capital estrangeiro era também favorecido pela legislação cambial criada por Vargas, o que permitiu que o país mantivesse sua grande atratividade mesmo após a saída do Banco Mundial em 1955 e o rompimento com o FMI em 1959. Procurava-se estimular investimentos diretos nos setores básicos e de indústria enquanto desestimulando os empréstimos e financiamentos de natureza especulativa e evasões de divisas.

A Operação Pan-Americana, iniciada em 1958, procurava lutar contra o subdesenvolvimento através de mecanismos “capazes de proteger os preços dos produtos de base”, não se concentrando apenas no aspecto econômico ou político e teve como maiores resultados a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (GARCIA, 2000), sendo a Associação Latino-Americana de Livre Comércio e a Aliança para o Progresso resultados relacionados (CERVO, 2002). Além disso, introduziu conceitos cepalinos no pensamento e linguagem diplomática e combinou propriamente o desenvolvimento com a segurança e

democracia (CERVO, 2002). No mesmo ano, o Brasil foi excluído de participar na Conferência de Washington. A Política Externa Independente dos anos 1960 foi mais um processo do que um projeto propriamente concebido, pois era guiado por um conjunto de idéias advindas do nacional-desenvolvimentismo (CERVO, 1994) e portanto não houveram grandes quebras de continuidade. Essa política se fundamentava na mundialização das relações internacionais brasileiras, atuação livre de compromissos de ideologias, ênfase nas relações norte-sul, ampliação de relações comerciais, desejo de participar nas decisões internacionais, procura pelo desenvolvimento, pela paz, e pelo desarmamento, contrariedade a experiências nucleares e adoção do princípio de autodeterminação dos povos. Jânio Quadros acreditava que sua política externa servia para uma “política nacional de desenvolvimento” o que implicava em expansão dos mercados, sem preocupações ideológicas. Sendo que se buscavam relações comerciais com países africanos, houve uma mudança de posicionamento do Brasil no colonialismo, que agora era abertamente contra. (GARCIA, 2000)

A diversificação de mercados de exportação feita pelo Brasil é parcialmente em resposta ao problema com o balanço de pagamentos gerados pela dívida externa e também de acordo com a diretriz da Política Externa Independente de ampliação dos mercados. Essa diversificação englobou países africanos, asiáticos, a China e a União Soviética, sendo que nesta última houve um restabelecimento de relações diplomáticas como um todo. Com os Estados Unidos, houve a Aliança para o Progresso onde o governo americano prometeu 20 bilhões de dólares nos próximos dez anos para a Aliança a serem empregados em programas de desenvolvimento na América Latina. Críticos a esta aliança diziam que ela seria reformista, contra-revolucionária e ajudaria os Estados Unidos a intervir nas ações internas de outros países e a isolar Cuba. A aliança, de acordo com Cervo (CERVO, 2002), não atingiu os resultados desejados especialmente em razão da deterioração dos termos de troca anular os efeitos positivos da cooperação. Para Cervo, os esforços de ampliação de mercados da PEI foram mal apresentados e a política era ligada a uma retórica que agradava esquerdistas (como o não alinhamento com os Estados Unidos e reformas de base) e, portanto assustava conservadores, especialmente na conjuntura bipolar da época. Os Estados Unidos partiram a agir na política interna do Brasil financiando partidos anticomunistas na eleição de 1962, pois crescia a sua apreensão sobre o destino do país. Embora os Estados Unidos não tenham agido diretamente no golpe militar de 1964, eles tinham

conhecimento dele e estavam prontos para prestar apoio, via operação Brother Sam em 31 de março, por exemplo. (CERVO, 2002; GARCIA, 2000)

O governo Castelo Branco se propôs a dismantlar a Política Externa Independente e seus princípios. Em seu governo, os princípios da Política Externa Independente deram lugar a uma aproximação com os Estados Unidos através de uma ideologia de segurança coletiva anticomunista que procurava uma maior interdependência entre os países do ocidente e a uma abertura econômica que se calcava na crença de que a auto-regulação do mercado causaria um movimento espontâneo de capital internacional. Esse projeto político durou pouco e não apresentou grandes resultados, segundo Cervo, 2002, por estar atrasado em relação ao cenário internacional, onde o confronto bipolar estava em declínio e não correspondia suficientemente com as necessidades e interesses nacionais.

A partir de 1967, é retomado na política externa o cunho nacional-desenvolvimentista e pragmático da Política Externa Independente e é chamada de “Diplomacia da Prosperidade”. Esta nova política externa, que tinha como maior objetivo a busca pelo desenvolvimento, procuraria atingi-lo através da ampliação da pauta e dos mercados de exportação, aquisição de tecnologia necessária para atingir uma independência econômica via cooperação e aumentar os fluxos financeiros no que tange a investimentos, empréstimos e pagamentos. Isso contribuiu para elevar a importância estratégica e o caráter supletivo do setor externo. Essa linha de política externa se mantém coerente e constante até 1989 (CERVO, 2002, 1994) e, de acordo com Cervo (CERVO, 1994 p.42) se deu em três fases gradativas: “consolidação do parque industrial entre 1967 e 1973; dos setores estratégicos da economia entre 1974 e 1979; da conquista de tecnologias avançadas bem como exportação de serviços de engenharia nos anos 1980”. A primeira fase contou com o capital transnacional, a segunda com o capital do Estado e a terceira pela associação de empresas privadas nacionais com o Estado (ALMEIDA, 2004).

Em 1974, com a primeira crise do petróleo em 23 de dezembro (GARCIA, 2000), houve um aumento do caráter supletivo da política externa ao desenvolvimento. Vale lembrar que na época também havia um problema com a Argentina sobre a usina de Itaipu, tornava o gargalo energético ainda mais urgente, fazendo com que o Brasil procure novas fontes dentro quanto possivelmente fora de seu território. A diplomacia se tornou mais ágil, procurando ampliar o comércio exterior para a obtenção de insumos, matérias-primas e tecnologias para permitir uma

maior auto-suficiência tanto em outros insumos básicos quanto bens de capital. Nessa época houve a primeira grande etapa do crescimento da dívida externa brasileira, na qual os recursos foram destinados ao “desenvolvimento da base econômica, sobretudo pelas empresas estatais, conforme as metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento.” (CERVO, 2002, p.436). O pragmatismo se guiava pelas circunstâncias, não admitindo dicotomias ideológicas ou opções exclusivistas devido à decorrente limitação de ação e não permitia a eleição áreas prioritárias de relações, mas aceitá-las pelo que pudessem oferecer realisticamente. Os limites de eficiência do pragmatismo se deram pela capacidade de influir no sistema e pela capacidade de resistir a mudanças impostas pelo sistema. O objetivo do desenvolvimento estava, desse modo, condicionado as mudanças que ocorriam no cenário internacional (GARCIA, 2000).

Nessa época, o Brasil procura uma parcela decisória cada vez maior no sistema internacional devido a “sua realidade” e capacidade de progredir (CERVO, 2002, p.386). O Brasil se fez presente de maneira contínua nos foros multilaterais e visava principalmente atingir as metas desenvolvimentistas nacionais, conseguir informações de como melhor agir nos foros multilaterais regionais e em relações bilaterais e conseguir influir na reforma da ordem mundial, a tornando mais favorável para o país. Nesses foros o Brasil agiu de maneira moderada, flexível e pragmática, sempre tentando diminuir a distância entre países de centro e da periferia. Os resultados obtidos foram, no entanto, inferiores aos que se almejava devido à criação de novas maneiras de protecionismo pelos países do centro. O Brasil buscou, portanto novas alternativas em relações regionais e bilaterais, no reforço da base de autonomia econômica e na expansão da doutrina de segurança nacional (CERVO, 2002 p403). Seria neste período, portanto, que faria sentido que o Brasil adentrasse um acordo internacional que oferecesse não apenas importância geopolítica mas também estratégica, como o caso antártico. O Brasil reconhece a China em 1974, a independência da Angola em 1975, promovendo um diálogo Sul-Sul. (GARCIA, 2000)

Essa nacionalização da segurança se deu, de acordo com Cervo, 2002 em quatro momentos decisivos: a definição de uma política de exportação de material bélico, em 1974, o acordo nuclear firmado com a Alemanha, em 1975 (embora o Brasil já tivesse firmado o acordo de Angra I com os Estados Unidos em 1973) (GARCIA, 2000), a denúncia em 1977 do Acordo Militar com os Estados Unidos, que na verdade já era inoperante (GARCIA, 2000) e o desenvolvimento de um programa nuclear paralelo que, a partir de 1979 juntou projetos

integrados de pesquisa das três Forças Armadas. Ainda que importantes, as relações com os Estados Unidos perderam parte de sua importância tanto pela capacidade brasileira de fazer novos parceiros em condições de fornecer recursos, tecnologias e mercados quanto pelo declínio internacional que os Estados Unidos tiveram no período. A partir de 1980, a capacidade de influência brasileira no cenário internacional entra em declínio e o país passa de agente para receptor passivo de influências, tendo dificuldade de manter os avanços já conquistados.

Nessa década, o desenvolvimentismo evoluiu para uma fase de crise e contradições. Foram mantidos a independência e o universalismo da política externa, o desenvolvimento continua a ser vetor da política externa em foros multilaterais, a cooperação foi ampliada e melhorada e a indústria de ponta foi bem protegida. No entanto, a eficiência do desenvolvimentismo cai devido à associação com políticas econômicas internas instáveis e a decisão da área econômica de tomar para si só o processo de negociação da dívida externa. A segunda crise do petróleo de 1979, aliadas a crise dos juros de 1980-81, desestabilizou as relações econômicas externas do país, comprometendo o setor que contribuía para o desenvolvimento. As exportações não obtinham recursos para ampliar importações e o fluxo de capitais passou a significar apenas operações de transferências. Sendo a dívida administrada pelo setor econômico, foi negociada privadamente entre as partes sob a tutela do FMI, como a negociação de 1983, sendo que o lado brasileiro foi representado por economistas do Banco Central e dos ministérios da Fazenda e do Planejamento. Também em 1983, o barão de Teffé chega a Antártica e estabelecerá a localização da base antártica (CERVO, 2002; GARCIA, 2000).

A fim de se adaptarem às exigências dos credores, o Brasil utiliza-se de técnicas de rolagem, ou seja, “a contratação de empréstimos para prorrogar serviços e acréscimos ao principal de juros e *spreads* vencidos.” (CERVO, 2002.p.437), que também foram responsáveis pelo crescimento da dívida externa em sua segunda grande fase, na década de 1980. Os economistas se utilizaram “soluções monetaristas negociadas bilateral e diretamente com a comunidade financeira” (CERVO, 2002, p.435-436). O tratamento político para a negociação da dívida externa, em contraste, seria feito pelo Itamaraty e seria, de acordo com Cervo, (CERVO, 2002) utilizada como poder de barganha dentro do diálogo Norte-Sul que deveria resultar em

negociações globais e em reformas da ordem internacional. De forma a manter uma maior coordenação, o governo brasileiro inibiu a atuação da diplomacia, dispensando o poder de barganha que detinha desde Vargas. As negociações da dívida externa se deram primeiramente no governo de Figueiredo, no qual houve uma aceitação das demandas do FMI, suas cartas de intenções de cumprir as condicionalidades, (GARCIA, 2000). Foram utilizados os excedentes da exportação para manter em dia os serviços da dívida e em um segundo momento, no governo Sarney, que se negou a pagar a dívida em face da miséria social, declarando em 1987 uma moratória parcial, cujo fim foi acordado previamente com os credores antes de passar pelo FMI, o que reintroduzia o ingrediente político na negociação da dívida.

Para o Itamaraty, a ação da política externa brasileira se encontrava restringida pela deterioração da estrutura internacional nas áreas política e econômica, pela rebipolarização e o protecionismo pelos países desenvolvidos, pela instabilidade cambial e pela “oligaquização dos foros decisórios” (CERVO, 2002 p.428). De acordo com a mensagem presidencial de 1º de março de 1980, a política externa brasileira seria conduzida por “vetores do universalismo, da boa convivência internacional e da soberania e dignidade nacionais”. As ações brasileiras em foros multilaterais trabalhavam intensivamente com o Terceiro Mundo e situavam o universalismo da diplomacia na solidariedade e seu discurso sempre procurava “superar dependências e reforçar a autonomia no setor energético, de comércio exterior, de defesa de tecnologias avançadas para o Brasil, de cooperação e integração em geral” (CERVO, 2002 p.431). Isso poderia ser exemplificado reatamento com as relações com Cuba, a visita de Sarney a União Soviética e a Angola. Em 1988 é promulgada a nova constituição, que no seu artigo 4º enuncia os princípios que regem as relações internacionais do Brasil. A inconsistência era perceptível entre esse discurso político e as concessões pelo lado do endividamento externo (CERVO, 2002; GARCIA, 2000).

Um exemplo das medidas de superação de dependências do Brasil é a superação do gargalo energético, especialmente o petróleo, que estrangulava o desenvolvimento nacional. Os recursos não utilizados poderiam ser empregados em outros investimentos, não fosse criado outro gargalo de estrangulamento com a dívida externa. Apesar das dificuldades geradas pelos países desenvolvidos e do custo do petróleo, o Brasil manteve sua política de ampliação das exportações e gerou o terceiro maior excedente comercial do mundo (CERVO, 2002).

Uma das maiores experiências de defesa do setor de tecnologias de ponta no Brasil foi no campo da informática. A reserva de mercado para computadores de pequeno porte foi estabelecida em 1976 e foi definida por lei em 1984. O conflito entre o Brasil e os Estados Unidos, que eram contra o protecionismo causado pela Lei de Informática e já haviam aprovado legislação própria os permitindo retaliar comercialmente países que agissem dessa forma, se acirrou em 1986. O Brasil barganhou as retaliações ameaçadas mantendo o diálogo aberto e se utilizando de um projeto de lei que estabelecia o direito autoral para programas de computador. Em 1987 o Senado brasileiro passou uma lei restringindo a importação de programas com similar nacional, mas a esta altura os Estados Unidos já estavam resignados com a resistência do Brasil, temendo provocar reações protecionistas em outros setores de tecnologia (CERVO, 2002).

O final da Guerra Fria traz consigo um impulso à globalização que mudou a realidade econômica, ampliando o volume e velocidade dos fluxos financeiros internacionais, nivelando o comércio em termos de demanda e convergindo os processos produtivos e as regulações dos Estados (CERVO, 2002). Houve uma dificuldade de adaptação inicial da política externa brasileira, relacionada à mudança freqüente de ministros de 1990-95 e pela instabilidade política interna, ou “pendularismo”, além de assuntos como a alfândega, finanças externas e abertura empresarial terem sido desvinculados do Itamaraty e passaram a ser executados por autoridades econômicas. Quando os valores do cenário internacional se traduziam em ações baseadas na busca da estabilidade econômica, a redefinição dos objetivos envolveu ativamente o Ministério da Fazenda. Ainda assim, a partir de 1995, existiu uma maior coerência na política externa, como uma maior continuidade na política interna e externa. (CEPALUNI et VIGEVANI, 2007; BERNAL-MEZA, 2002; CERVO, 2002).

O desenvolvimento continua a ser o objetivo maior, embora haja discordância quanto ao caminho que se deve seguir para alcançá-lo. Na década de 1990, independentemente do grau de nacional-desenvolvimentismo ou liberalismo, o desenvolvimento permanece mister como, por exemplo, a realização da Cúpula sobre o Desenvolvimento Social, a não aceitação que preocupações ambientais sacrificassem o desenvolvimento durante a Rio-92. Durante a Rio-92, o Brasil agiu de maneira a agregar o tema do desenvolvimento às preocupações ambientais, obtendo sucesso na tese do desenvolvimento sustentável, afastando a ameaça internacional sobre a Amazônia e protegendo os benefícios da biodiversidade para o país. Havia, no entanto, um

desejo de mudança, não apenas pelo resultado da Guerra Fria e o decorrente cenário internacional, mas definho do discurso que suportava o nacional-desenvolvimentismo devido à incapacidade que teve de gerar dividendos socioeconômicos na década de 1980. (CERVO, 2002; VILLA, 2005)

Fernando Henrique Cardoso define em 2001 sua política externa baseada nas mudanças que o Brasil passou, a saber: a democracia, a abertura econômica e a estabilização monetária. Essas mudanças expressam grandes tendências da política externa na década de 1980 e 1990. Na década de 1990, a ampliação do livre comércio e livre fluxo de capitais sublevava os assuntos de segurança e a diferença entre alta e baixa política se torna tênue. Por exemplo, em comparação com os temas de segurança durante a Guerra Fria, há um grande aumento dos assuntos de baixa política. O tema de governabilidade global crescia em importância e o Brasil se ocupava nesse período com questões do liberalismo econômico, ecologia, direitos humanos, segurança, integração regional, fluxos de capitais, multilateralismo comercial e a questão antártica. Adicionalmente, o princípio da “não intervenção” é deixado de lado, para Bernal-Meza, concomitantemente ao aumento de temas, indicando uma susceptibilidade às pressões externas. (CEPALUNI et VIGEVANI, 2007; CERVO, 2002; VILLA, 2005; SATO, 2000; BERNAL-MEZA, 2002).

A política exterior brasileira, nesse período, procurava agir de maneira mais persuasiva e pacifista, firmando pactos de desarmamento, buscou uma maior união dentro da América do Sul, especialmente com a criação do Tratado de Assunção que criou o Mercosul em 1991 e agiu com determinação nos foros multilaterais, no sentido de regular o sistema multilateral de segurança. O governo de Cardoso aprofunda as relações com o Mercosul e, em particular, com a Argentina Brasil assina ato de Marrakesh criando a OMC em 1994 e consolida a Tarifa Externa Comum do Mercosul no mesmo ano, além do início das negociações da ALCA. Nestas negociações, o Brasil segue a estratégia composta por: basear-se em acordos regionais existentes, não substituição de acordos já assinados, negociar caso a caso, procura de prazos maiores e a introdução de mudanças na estrutura da negociação. Os temas ALCA-NAFTA-ALCSA referentes à política exterior com os Estados Unidos, a continuidade do objetivo do desenvolvimento industrial nacional e autônomo e os obstáculos norte-americanos para as exportações brasileiras, constituem os eixos centrais da discórdia entre o Brasil e os Estados Unidos, o que dificultam a

ação da política externa brasileira, especialmente durante o governo de Cardoso. (CEPALUNI et VIGEVANI, 2007; BERNAL-MEZA, 2002).

O que se vê em FHC é uma consolidação e sofisticação de uma política inicialmente formulada e praticada nos governos Collor e Franco. A ação integracionista seguia a estratégia dos círculos concêntricos, onde as prioridades era primeiramente o Mercosul, seguido pela América do Sul, ALCA e União Européia. Parte dos êxitos da diplomacia brasileira em FHC se deu pela parcial existência de um ambiente internacional cooperativo, em que se acreditava na relativa democratização das instituições internacionais, principalmente na área comercial. A partir de 2001, o governo de Bush filho começa mudar o quadro conceitual das relações internacionais, dando maior ênfase ao unilateralismo e aumentando o foco nas questões de segurança. (CEPALUNI et VIGEVANI, 2007; VILLA, 2005; BERNAL-MEZA, 2002)

O Brasil adere a reformas do consenso de Washington, implementando primeiramente “políticas de rigidez fiscal, retirou o Estado dos investimentos produtivos, contraiu salários e benefícios do Estado de bem-estar, privatizou empresas públicas, vendeu-as as companhias estrangeiras para arrecadar dólares e pagar a dívida externa”. Em um segundo momento, buscou uma maior estabilidade em sua estrutura regulatória e maior transparência nos gastos públicos. Além disso, foi feita a escolha de vender preferencialmente as empresas públicas para companhias estrangeiras. Isso foi feito, pois se acreditava que livraria o Estado dos encargos e dívidas que as empresas contraíram e que a ação acarretaria em uma melhoria geral na competitividade do sistema produtivo e de serviços. Para Cervo,(CERVO 2002, p.459), esse sentimento de mudança confundia “democracia com imperialismo de mercado, competitividade com abertura econômica e desenvolvimento com estabilidade monetária”, além de aprofundar a dependência estrutural do país como um todo, resultado de uma adoção acrítica e ideológica do neoliberalismo.

O governo Lula criou expectativas sobre o rumo da política externa e vários autores divergem sobre a questão de sua ruptura ou continuidade em relação com o governo anterior. Alguns autores, como Cervo e Ricardo Seitenfus, acreditam que há uma grande ruptura, a consolidação do paradigma logístico e o abandono do normal. O governo Lula manteria a valoração da estabilidade monetária acima do crescimento, juros altos, cargas tributárias excessivas e câmbio valorizado durante o início de seu governo, ostentando um nível baixo de

crescimento econômico e diminuição da dívida externa. Ocorre um afastamento do liberalismo e um avanço em áreas como a integração produtiva na América do Sul, e a criação de coalizões que reforçam o Brasil como ator global (CERVO, 2002, SEITENFUS, 2008).

Tanto para Seintenfus quanto para Almeida um traço marcante do governo Lula foi seu ativismo e engajamento que destoam da usual cautela e conservadorismo da política externa brasileira. Destacam-se os igualmente prolíficos acordos bilaterais e usos da diplomacia presidencial. Além da sua assertividade, sua política externa se mostra mais próxima à defesa da soberania nacional e dos interesses nacionais. Politicamente, reforça sua capacidade de “intervenção” no mundo, defendendo a lógica do multilateralismo e de um maior equilíbrio nas relações internacionais vinculado ao desejo por um assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas que viria com sua reforma. Economicamente houve a criação do G-20, por países que procuram o fim dos subsídios dos produtos agrícolas dos países desenvolvidos, e a aproximação de outros países do Sul, como os países do IBAS e BRIC. Essa rota de ação decididamente poderia afetar a relação do Brasil com o continente antártico (ALMEIDA, 2004; CERVO, 2002, SEITENFUS, 2004).

Vigevani e Cepaluni, no entanto, não acreditam que tenha havido uma ruptura, mas sim mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa, buscando novas formas de inserção internacional. Para os autores, Lula procurou inserir o Brasil no cenário internacional dando ênfase a autonomia, diversificando parceiros e as opções estratégicas brasileiras, a sua “autonomia pela diversificação”. O sistema internacional não se altera muito do anterior, especialmente após 11 de setembro de 2001, sendo que afirmam que Lula não poderia fugir dos constrangimentos criados nos governos anteriores. Os autores enumeram as diretrizes da sua ação de política externa:

(1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3a) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4a) evitar acordos que possam comprometer a longo prazo o desenvolvimento

Isso se traduziria em certas ênfases como o aprofundamento da Comunidade Sul-americana de Nações, as ações com os países do IBAS, BRIC e outros países africanos, as ações

na Rodada Doha, OMC e outras negociações multilaterais, a manutenção da amizade com os países desenvolvidos e a campanha pela reforma do Conselho de Segurança da ONU (CEPALUNI et VIGEVANI, 2007; VILLA, 2005; ALMEIDA, 2004).

Villa defende que o governo Lula representa uma transição, que conserva vários traços dos períodos anteriores, mas que vem demonstrando outros traços originais que o diferenciam. Exemplos deles são as afirmações que o Brasil faz, quando declara a aspiração à liderança regional ou de um assento permanente no Conselho de Segurança, o aprofundamento da integração regional e atuação mais ativa em crises políticas em países sul-americanos e fora da região, a aceitação da globalização, enquanto mantendo os em vista o interesse nacional e a popularidade da política externa. Essas ações, segundo o autor, condizem com as agora pronunciadas aspirações do país que agora se comporta de maneira mais ativa e ativa. Também se destaca a importância do capital simbólico do próprio presidente Lula, sendo a diplomacia presidencial outro traço marcante de sua política externa (VILLA, 2005).

Procurou-se estabelecer um histórico das maiores continuidades e rupturas da Política Externa Brasileira, de 1930 até a atualidade. Neste histórico se tornam mais claro o surgimento, desenvolvimento e fim dos paradigmas utilizados, além de como as mudanças administrativas influenciam e foram influenciadas pelos acontecimentos externos e internos. O capítulo teve a função de não apenas situar a política antártica nacional, como também estabelecer possíveis relações entre as diversas pressões e constrangimentos que ocorreram no período estudado e seu efeito sobre a Política Externa. Esse maior grau de detalhe sobre a Política Externa permite lançar questionamentos sobre a política antártica brasileira, ou seja, como essa Política Externa viria a agir no continente antártico. Isso se torna particularmente realizável com o auxílio dos enfoques paradigmáticos utilizados por todo o capítulo. No terceiro capítulo, veremos como procedeu de fato a atuação do Brasil no continente antártico e no segundo, a seguir, veremos como o assunto antártico evoluiu independentemente do Brasil.

2. Um regime internacional para a Antártica? O envolvimento histórico da sociedade internacional no continente gelado

A Antártica destoa dos outros continentes do globo pelo seu posicionamento geográfico, quadro climático único e falta de população nativa, sendo detentora de 70% da água doce do mundo. A importância científica do continente é considerada grande, não apenas para o entendimento do próprio continente, mas do mundo inteiro. Exemplo disso seria o estudo da deriva continental, sendo importante parte para a teoria do supercontinente do sul, Gondwana. Como pólo, a Antártica permite um melhor entendimento do campo magnético do planeta e da propagação de ondas de rádio, que muda em relação à latitude. Existem também estudos da genética e da biodiversidade dos seres que habitam o continente e de como explosões solares e outros fenômenos do gênero sendo que é na Antártica a maior concentração de meteoritos no mundo. No entanto, seria o aspecto meteorológico que traz a maior importância científica do continente à tona, especialmente por causa do debate contemporâneo a respeito do aquecimento global, como no cálculo de velocidade do desprendimento de banquisas. Tanto previsões de longo prazo quanto todos os modelos meteorológicos necessitam de dados da Antártica. Tanto as correntes de ar frio, quanto às frentes frias, e as correntes marítimas que condicionam todo o clima do Hemisfério sul, além de influenciar todas as outras correntes marítimas e seu clima. No âmbito ambiental, pode-se destacar que as descobertas sobre buracos na camada de ozônio causada pela emissão de CFC foram feitas principalmente por pesquisas polares, além de importantes descobertas sobre mudanças climáticas, um tema com o qual a pesquisa antártica sempre esteve muito ligada (BERKMAN, 2002, apud VILSACK, 2003, VIEIRA, 2006a).

Até a atualidade, a Antártica não figura como território de qualquer Estado ou conjunto de Estados, diferentemente do seu pólo oposto. No entanto, pesquisa científica prolífica ainda acontece no continente dentro de programas antárticos de diversos Estados e pesca ainda acontece em seus mares. A Antártica não estaria sob a soberania de qualquer Estado ou seria controlada por qualquer Organização Internacional. O que ocorre no continente é uma regulação de atividades feita pelo Sistema do Tratado da Antártica, detalhado abaixo. O Sistema do Tratado da Antártica pode ser descrito como um regime internacional para a Antártica. Regimes internacionais são definidos, de acordo com Krasner, em sua obra de 1983, como:

...um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais. Os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva

A classificação da Antártica como um regime internacional de acordo com esta definição seria simples uma vez que todos os componentes estariam de fato presentes no STA e serão descritos abaixo, após um breve histórico da evolução do regime.

A história da Antártica começa no século XVIII quando James Cook, inglês, explorava os limites austrais do planeta, constatando a existência de icebergs, e afirmando que não haveria espaço para um continente. A descoberta do continente ficou entre três exploradores Palmer, americano, Bransfield, irlandês e Bellingshousen, russo. No entanto, houve uma queda no interesse pelo continente devido a sua hostilidade climática, evidenciada pela sua temperatura média de -40 °C e ventos comuns de 100km/h, além de ser uma das regiões mais secas do mundo. Esse processo foi revertido uma vez que o continente passou a ser visado pela crescente rentabilidade da caça às baleias e focas (VIEIRA, 2006b; VILSACK, 2003).

O Reino Unido foi o primeiro país a fazer uma reivindicação territorial na Antártica, em 1908. A área reivindicada não era a explorada por ingleses, mas era propícia a caça e a reivindicação foi posteriormente alterada. Em seguida, a Nova Zelândia e Austrália fizeram suas respectivas reivindicações em 1923 e 1933, pois o Reino Unido delegou a administração de certos territórios a esses países e esta foi sua justificativa para as suas reivindicações. A reivindicação da França ocorreu em 1924, e só conseguiu ser definida em 1938, pois estava no meio da reivindicação da Austrália, que procurou anteceder. A Noruega faz a sua em 1939, em antecipação a uma possível reivindicação da Alemanha, o que não ocorreu. Chile e Argentina são os últimos a fazerem suas reivindicações, em 1940, e se utilizam do princípio de *uti possidetis jûris* para justificá-la, dizendo que são herdeiros da Espanha e do Tratado de Tordesilhas. Sendo que as fatias que reivindicam estão em conflito entre si e com a reivindicação do Reino Unido, ou seja, se sobrepõem, não há acordo entre as três nações. (BECK, 1988; VIEIRA, 2006a).

É importante ressaltar que nenhuma reivindicação é reconhecida globalmente até os dias de hoje, de forma que todas as reivindicações e disputas perduram. No entanto, as nações

territorialistas reconhecem entre si algumas reivindicações. Enquanto o Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, França e Noruega reconhecem suas reivindicações mutuamente, o Chile e a Argentina reconhecem entre si suas respectivas reivindicações, mesmo que elas estejam em conflito. Embora reconheçam mutuamente suas reivindicações e estarem igualmente em conflito com a reivindicação do Reino Unido, as reivindicações chilenas e argentinas não possuem uma fronteira definida, estando de desacordo entre si. Os dois acreditam que ambos têm “direitos indiscutíveis de soberania na zona polar” (FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a).

Reivindicações territoriais são baseadas na qualidade *res nullius* da Antártica, o que significa que o continente não pertenceria a ninguém e estaria aberta a apropriação tanto total quanto parcial por um Estado qualquer, ou seja, à aplicação de soberania. A contraposição seria *res communis* diria que a Antártica é um espaço comum a todos e não é susceptível a soberania, devido especialmente pela sua dificuldade de ocupação permanente. Estas duas correntes são as predominantes no pensamento da Antártica durante sua evolução histórica e seu embate permanece atual. Uma ocupação definitiva do continente é difícil e todas são, até hoje, temporárias. Sendo a definitiva a única razão em que os juristas acreditam como título válido de soberania, critérios como a descoberta se tornam títulos incoativos. A divisão das reivindicações ocorre através do uso de meridianos, não devido à falta de marcas naturais para uma delimitação mais tradicional ou natural, mas pela relativa falta de conhecimento geográfico do continente até meados da década de 50. Essa razão perde sentido com as atuais tecnologias de satélites e de imagem, mas mesmo assim continua sendo o critério para a divisão das reivindicações. Os conflitos sobre a soberania da região antártica quase levou o Reino Unido e Chile a guerra, e eclodiu de fato, entre a Argentina e Reino Unido, na guerra das Malvinas (BECK, 1988; BISCHOFF, 1996; FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a).

Os Estados Unidos entram na questão Antártica se utilizando da Doutrina Hughes que defende que reivindicações que usam o critério de descoberta não são válidas se não forem seguidas de uma ocupação definitiva. No entanto, essa não era uma doutrina unânime, como no exemplo do explorador Richard Byrd que reivindica pelos Estados Unidos uma porção da Antártica sem o reconhecimento do seu governo. Existem então duas vertentes que guiam o pensamento americano sobre a Antártica, uma territorialista e outra e não territorialista. No governo Roosevelt em 1938 há uma mudança para um pensamento mais territorialista,

influenciado pela Doutrina Monroe e pela Segunda Guerra Mundial. Essa mudança teve como reflexo a intenção de fazer uma reivindicação antártica em nome das repúblicas americanas como um todo. A Doutrina Monroe também viria a causar impactos sobre o pensamento do assunto em países da América do Sul. Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos empreenderam a maior operação na Antártica até hoje, a operação High Jump, com mais de 4700 pessoas e com objetivos quase exclusivamente militares, pensados também para um eventual conflito com a União Soviética. Com esta operação, o território explorado pelos EUA passa a ser maior que todos os outros países territorialistas, e possivelmente adquire a capacidade de ocupação efetiva do continente Antártico (BECK, 1988; COSTA, 1958a; FERREIRA, 2009).

Uma reivindicação dos EUA causaria problemas com sua aliança ocidental contra a URSS, pois criaria um conflito entre Reino Unido, Argentina e Chile além de possíveis conflitos entre sua reivindicação e a de outros países. Assim, a Antártica passa a figurar como uma nova variável no plano contra a URSS e não mais como projeto territorialista. Houve também em 1947, a inclusão de parte da Antártica no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, mais especificamente, uma fatia correspondente a maioria do território das reivindicações da Argentina, Chile e Reino Unido. Isso dificultava a ação dos EUA dentro do TIAR além de dentro da Antártica. Os três países conflitantes decidem assinar um tratado em 1949, que foi renovado todos os anos até a entrada em vigor do Tratado da Antártica, comprometendo-se em não mandar navios de guerra para a região, para acalmar os ânimos territorialistas dos países envolvidos (FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a).

Os Estados Unidos, em 1948 manda um memorando para os países territorialistas, em especial os com reivindicações conflitantes, sugerindo uma internacionalização do continente sob as Nações Unidas ou outra Organização Internacional, onde haveria também uma reivindicação formal pelos Estados Unidos. Essa proposta foi rejeitada, embora tivesse encontrado alguma aceitação dentro do Reino Unido. O Chile oferece uma contraproposta no mesmo ano, por Julio Escudero Gúzman, que continha o embrião do Tratado Antártico. A chamada Declaração de Escudero sugeria uma moratória nas reivindicações territoriais, um acordo para o intercâmbio de informações científicas e uma declaração de que estações e expedições não serviriam como fundamento para futuras reivindicações. No mesmo ano, o

Conselho de Segurança Nacional americano lista os seus interesses na região com terminologia similar (JOYNER et THEIS, 1997 apud FERREIRA, 2009 ; TEMPLETON, 2000).

Em 1950, a URSS anuncia que teria direito de participação de qualquer acordo sobre a Antártica, se baseando nas contribuições do explorador Bellingshausen para o descobrimento da Antártica. A URSS faz reserva de direitos sobre uma futura reivindicação, dizendo que não seria possível “reconhecer a legalidade de qualquer decisão relativa ao regime da Antártica que seja tomada sem a sua participação” e também favorecia uma internacionalização. Uma reivindicação por parte dos EUA se encontraria paralisada uma vez que isso implicaria em outra, por parte da URSS e vice-versa. A posição dos EUA de então até hoje é formada e se baseia no não reconhecimento de quaisquer reivindicações territoriais no continente antártico, enquanto reservando o seu direito de fazer alguma reivindicação futura. Essa posição espelha de maneira simétrica a posição soviética. A Índia se posiciona junto a URSS em termos de internacionalização uma vez que segue a onda do pos-colonialismo e questiona a “descoberta” de terras, afirmando que um continente não pertenceria a um país, simplesmente porque atracou seu barco lá (PETERSON, 1988; GROB, 2007; VIEIRA, 2006b).

Ainda em 1950 é retomado o Ano Geofísico Internacional, devido a um pico de atividade solar, pelo Conselho Internacional de Uniões Científicas (ICSU), mais tardiamente nomeada Conselho Internacional para Ciência (a sigla foi mantida). O Conselho é composto por acadêmicos e não por representantes de Estados, o que lhe confere um caráter estritamente científico. Isso era importante para não implicar nas diversas reivindicações territoriais e dar um caráter mais objetivo às suas informações. O Ano Geofísico Internacional (AGI) teve origem quando o ICSU ampliou o Ano Polar Internacional, transformando-o. Participam do AGI 12 países que estabelecem 50 estações de pesquisa na Antártica totalizando 5000 pessoas, sendo que as duas potências, Estados Unidos e União Soviética estabeleceram sete cada. O AGI representou uma instância de exceção na Guerra Fria, pois pesquisa e cooperação ocorreram de fato entre o oriente e ocidente. Os programas científicos são organizados pelo Special (mais tardiamente renomeado Scientific) Committee on Antarctic Research (SCAR). O SCAR coordena até hoje, em nível internacional, pesquisas científicas no continente e figura como peça importante no Sistema do Tratado Antártico. (BECK, 2008; VIEIRA, 2006b; VILSACK, 2003).

Os Estados Unidos dá apoio ao AGI e sua marinha se responsabiliza pela logística e construção de suas estações. A Antártica passa então a figurar como algo de importância estratégica mais reduzida e sua importância científica é ressaltada. Isso ocorreria tanto para firmar a sua presença e tentar, assim, fazer frente à presença soviética, como também para o mapeamento de futuras fontes de recursos naturais. Embora o AGI abrangesse mais campos científicos que a Antártica, foi de extrema importância para a criação do Tratado da Antártica, uma vez que estabelece um precedente de cooperação entre EUA e URSS (PETERSON, 1988; VIEIRA, 2006a).

No entanto, a presença soviética na antártica preocupa os países ocidentais, especialmente os territorialistas, que encontram estações soviéticas em suas reivindicações. Houve, então, propostas de um regime comum para a Antártica, dos quais se destaca o inglês, que continha a Declaração de Escudero, além da criação de uma sorte de governo internacional do continente, a ser chamado Autoridade Internacional Antártica. Essa proposta incluía a URSS, pois se acreditava que sua presença já havia se tornado inevitável além de também contribuir para uma possível desmilitarização do continente. Em 1958, os Estados Unidos enviam aos outros 11 países com estações antárticas no AGI uma proposta de um regime internacional para a Antártica, que foi amplamente aceita e foi baseada na Inglesa. Era norteada pelo não reconhecimento das reivindicações existentes e reserva de direitos quanto à possibilidade de uma futura reivindicação territorial por parte dos EUA, não exigência de renúncia ou reconhecimento de quaisquer reivindicações, uso estritamente pacífico do continente além de um incentivo a pesquisa científica. Essa proposta excluía a criação do governo internacional (FERREIRA, 2009; PETERSON, 1988; VIEIRA, 2006a).

Esses princípios da proposta americana se tornaram os princípios do Tratado da Antártica. A conferência onde a proposta foi aceita ocorreu em 1959 em Washington, assinada em 01 de dezembro de 1959 e entrou em vigor em 1961. Foram convidados apenas países que suficientemente contribuíram cientificamente no continente. O Resultado da conferência foi o Tratado da Antártica. O tratado é marcado pela ambigüidade criativa, destacando-se o Artigo IV que trata das reivindicações territoriais é tem papel fundamental no funcionamento do Tratado como um todo. De acordo com ele:

Nothing contained in the present Treaty shall be interpreted as (...) renunciation by any Contracting Party of previously asserted rights of or claims to territorial sovereignty in Antarctica; (...) renunciation or diminution by any Contracting Party of any basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica which it may have whether as a result of its activities or those of its nationals in Antarctica, or otherwise; (...) prejudicing the position of any Contracting Party as regards its recognition or non-recognition of any other State's rights of or claim or basis of claim to territorial sovereignty in Antarctica. (...) No acts or activities taking place while the present Treaty is in force shall constitute a basis for asserting, supporting or denying a claim to territorial sovereignty in Antarctica or create any rights of sovereignty in Antarctica. No new claim, or enlargement of an existing claim, to territorial sovereignty in Antarctica shall be asserted while the present Treaty is in force.

Enquanto se critica a falta de decisão do tratado e o classifica como uma solução insuficiente, Joyner diz que essa crítica preconcebe a noção que a questão é passível de solução satisfatória (JOYNER et THEIS, 1997 apud FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006b).

No Tratado da Antártica existem dispositivos em seu artigo XII que prevêem a possibilidade de uma revisão do Tratado e a sua conseqüente mudança após o período de trinta anos após sua entrada em vigor, o que seria em 1991. Isso levou a crença que o Tratado teria uma “data de validade”, o que gerou confusão quando, após a data estipulada, o Tratado continuou vigente e não foi alterado. Além disso, o “prazo” do Tratado exerceu pressão e influência sobre o comportamento de diversos Estados. O Segundo Parágrafo do Preâmbulo do Tratado da Antártica diz: “Recognizing that it is in the interest of all mankind that Antarctica shall continue forever to be used exclusively for peaceful purposes and shall not become the scene or object of international discord;”. Claramente, o preâmbulo diz que há um interesse que deverá continuar para sempre, ou seja, o caráter do Tratado é permanente e não temporário (BECK, 2008; FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a). O Artigo XII, em seu segundo item, diz:

If after the expiration of thirty years from the date of entry into force of the present Treaty, any of the Contracting Parties whose representatives are entitled to participate in the meetings provided for under Article IX so requests by a communication addressed to the depositary Government, a Conference of all Contracting Parties shall be held as soon as practicable to review the operation of the Treaty.

No entanto, esse dispositivo não precisa e de fato não foi ativado. Isso ocorre simplesmente pela falta de necessidade de grandes alterações no Tratado e no Sistema do Tratado Antártico (STA) como um todo, tendo em vista que as pequenas regulações necessárias

ao funcionamento do dia-a-dia ocorrem dentro do próprio STA. Vinte anos após o início da oportunidade de revisão do Tratado, nenhuma parte expressou a vontade de utilizar esse dispositivo, optando por uma renovação do Tratado constantemente. Vale lembrar que o Tratado pede um consenso entre as Partes Consultivas para mudanças em seu âmbito. Dessa forma, todas as Partes Consultivas têm poder de veto, o que dificulta a aceitação dessa revisão, que de fato nunca nem foi pleiteada ou levantada por uma Parte Consultiva. Além disso, esse poder de veto acaba por forçar uma preferência por resoluções endógenas ao próprio STA, uma vez que lá as Partes têm a possibilidade de vetar algo que fuja a seus interesses e assim se sentem mais seguras. Um importante episódio de mudança do STA de grande peso foi a tentativa da criação da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos (CRAMRA), pormenorizado abaixo. Essa tentativa não obteve resultados e o conflito entre as partes no assunto gerou temores e expectativas de que o tratado viria ser revisado e que teria uma data de validade, pois essa revisão ocorreria de acordo com o Artigo XII e sua estipulação de trinta anos. No entanto, ao invés da entrada em vigor do CRAMRA, se adotou o Protocolo de Madri que, muito como o próprio Tratado, posterga as explorações minerais até pelo menos 2048. De maneira análoga ao Tratado da Antártica, essa data de validade para a revisão do Protocolo de Madri também não é obrigatória, sendo 2048 a data mínima para que esta revisão ocorra e não um ultimato. O Protocolo de Madri pode continuar a existir muito além dessa data muito como o próprio Tratado da Antártica (BECK, 2008; BISCHOFF, 1996; FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a).

Com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em 1982, ficam definíveis as Plataformas Continentais e suas reivindicações. No tocante a Antártica, as Plataformas Continentais, que seriam até 350 milhas marítimas, se atrelaram com as reivindicações territoriais. Simplesmente, devido ao prazo estipulado pela ONU de se fazer a reivindicação, os países territorialistas não poderiam deixar de reivindicar as Plataformas Continentais que seriam extensões do seu território antártico de acordo com sua legislação interna, pois isso seria visto como uma abdicação ou renúncia de suas próprias reivindicações antárticas. No entanto, países não territorialistas ficaram temerosos por um possível reconhecimento que poderia ser depreendido da questão, o que colocaria todo o STA em risco.

No entanto a Austrália, na sua reivindicação, conseguiu conciliar tanto o novo direito do mar quanto o Tratado da Antártica, em seu Artigo IV. Simplesmente, incluiu a Antártica na sua reivindicação, mas solicitou que este aspecto dela não fosse avaliado, enquanto informando os outros países de suas ações, esclarecendo que isto não constituiria uma nova reivindicação. Ademais, após um estudo da questão, foi estabelecido que a Comissão de Limites da Plataforma Continental simplesmente não tem jurisdição sobre o continente Antártico. Isso seria porque, oficialmente, não há nenhum Estado no Continente e o conceito de Plataforma Continental é intrinsecamente relacionado à presença de um Estado. Além disso, a Comissão não constitui um tribunal arbitral e não cabe a ela resolver contestações como a das Malvinas, não podendo também se manifestar sobre este assunto. Dessa forma, os outros países que já haviam incluído a Antártica na sua reivindicação tiveram que trabalhar dentro das limitações da Comissão e os demais países ou se comportaram de acordo com o exemplo australiano ou fizeram uma reserva de incluir a Antártica em suas reivindicações futuramente (FERREIRA, 2009).

2.1. Composição do Sistema do Tratado Antártico

O Sistema do Tratado da Antártica é o nome dado ao conjunto de regras e tratados relacionados ao Tratado da Antártica e é composto pelo Tratado da Antártica, pelas Resoluções das Reuniões das Partes Consultivas do Tratado da Antártica (ATCMs), as decisões das Reuniões Consultivas Especiais, das Reuniões de Especialistas, a convenção para a Conservação das Focas Antárticas (CCAS), para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (CCAMLR), além do Protocolo de Madri e do Secretariado Permanente, que trabalha de maneira apenas administrativa. O STA trabalha em conjunto com o SCAR, o Comitê para a Proteção Ambiental (CEP), o Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos (COMNAP), que colaboram nos âmbitos de recomendações e distribuição de informações científicas, além da coordenação de projetos científicos.

Atualmente, existem 49 países membros e 28 Partes Consultivas. O Segundo item do Artigo IX diz:

Each Contracting Party which has become a party to the present Treaty by accession under Article XIII shall be entitled to appoint representatives to

participate in the meetings referred to in paragraph 1 of the present Article, during such time as that Contracting Party demonstrates its interest in Antarctica by conducting substantial scientific research activity there, such as the establishment of a scientific station or the dispatch of scientific expedition.

Dessa forma, o processo para que uma parte seja promovida ao status de Parte Consultiva se dá através da chamada “atividade de pesquisa científica substancial na região”. Isso implica no envio de missões científicas anuais ou freqüentes além da manutenção de uma estação permanente no continente. No entanto, nota-se uma flexibilização desse processo uma vez que uma parte necessita apenas do voto das outras partes Consultivas, durante uma Reunião Consultiva Especial, uma vez que já tenha apresentado um relatório de suas atividades e tenha se adequadado ao processo de inspeção endógenos do Tratado (BISCHOFF, 1996; VIEIRA, 2006a).

2.1.1. As ATCMs

As Reuniões das Partes Consultivas (Antarctic Treaty Consultative Meetings, sigla ATCM) são o componente mais próximo de um órgão legislativo do STA, onde as decisões são tomadas de maneira consensual, embora não estejam previstas no Tratado. Deve-se notar que há um grande esforço pelas Partes de não criar órgãos permanentes para apaziguar temores dos países territorialistas de uma possível internacionalização, sendo a única exceção o Secretariado Permanente, que iniciou suas atividades em 2004. Os encontros aconteciam a cada dois anos até 1991 e anualmente depois de então, devido ao aumento da freqüência das Reuniões Consultivas Especiais, que passaram a ocorrer anualmente desde a década de 80, visto que a quantidade de assuntos a serem discutidos aumentou de tal forma a necessitar de mais encontros (PETERSON, 1988; VIEIRA, 2006a).

Nestas Reuniões, os protagonistas são apenas as Partes Consultivas, que têm direito de voto, restando às outras Partes (não Consultivas) apenas o papel de Observadores com o direito de distribuir documentos e informativos. Além das Partes não Consultivas, organismos especializados da ONU, ONGs e membros não signatários podem participar também como Observadores.

Até 1995, todas e quaisquer decisões dos ATCMs recebiam o nome de Recomendações e apenas entravam em vigor após o processo de ratificação e demais processos de internalização de

direito por todas as Partes Consultivas. Após essa data, houve a separação em três categorias das decisões dos ATCMs. As Decisões dos ATCMs se referem a aspectos internos, geralmente organizacionais, e funcionam a partir do momento que são adotadas pelas Partes Consultivas, ou seja, são votadas favoravelmente por todas. As Medidas são juridicamente vinculantes e necessitam do processo de ratificação das Partes e as Resoluções que tem mais um cunho persuasivo adotados nas ATCMs, não sendo juridicamente vinculantes

Existe sabidamente certo atraso entre as decisões tomadas nos ATCMs e sua efetivação que ocorre justamente pelo atraso na ratificação dos Estados, de forma que várias Medidas e Resoluções que foram adotadas anos atrás ainda não entraram em vigor. Pensando nisso, houve a criação de processos de aceleração de aprovação. Nesse processo empregado, por exemplo, em certas seções consideradas importantes do Protocolo de Madri, como seus Anexos II e V, a medida entra em vigor automaticamente, a não ser que alguma Parte se manifeste de maneira contrária em até três meses. No entanto, se verifica que, pelo próprio caráter consensual das decisões, as medidas entram em vigor, de fato, muito antes da ratificação por todas as Partes Consultivas, como o caso do Secretariado Permanente, decisão adotada em 2004 e que só foi ratificada completamente e entrou em vigor em 2009, mas age de maneira plena desde 2004. Argumenta-se, portanto, que embora possa se dizer que o processo através do consenso e com a necessidade de ratificação por todas as partes desacelera a própria evolução do STA, é essa mesma característica que aumenta sua legitimidade ao ponto de decisões serem acatadas e implementadas antes mesmo de entrarem em vigor, simplesmente porque todas as Partes já concordaram em fazê-lo (FERREIRA, 2009).

2.1.2. O Secretariado Permanente

O Secretariado Permanente foi criado devido principalmente pela montante complexidade do STA, e, a decorrente dificuldade e crescentes encargos da nação que sedia a ATCM. A idéia já existia na década de 80 e em 1992 a Argentina se voluntariou como país-sede. No entanto, como qualquer decisão das ATCMs, o consenso era necessário e o Reino Unido constantemente vetava a proposta. Essa ação seria devido não somente pelas disputas territoriais entre os países, mas também pelo argumento defendido pelo Reino Unido que um país

territorialista não poderia ser a sede do Secretariado. Sendo que havia na época a preferência que a sede fosse num país do hemisfério sul devido à proximidade maior da Antártica, tanto a Austrália quanto a África do Sul se propuseram a sediar o Secretariado caso a Argentina retirasse sua proposta.

A Argentina, no entanto declara que vetaria quaisquer ofertas de sediar o Secretariado. Com a solução do conflito das Malvinas, o Reino Unido cedeu em 2001 e negociações foram retomadas. O caráter orçamentário foi decidido com base no do SCAR usando duas contribuições, sendo uma fixa e igualmente dividida entre as Parte Consultivas e outra variável, dependendo de cinco categorias. O funcionamento do Secretariado iniciou-se em 2004, com o Secretário-Executivo Johannes Huber, diplomata holandês. No entanto a Medida 1 de 2003 só entrou em vigor em 2009 após a ratificação do Brasil. O Secretariado goza, portanto de orçamento, estrutura fixa e funcionários. Além disso, o acordo que estipula sua sede foi assinado entre a ATCM e a República da Argentina. Isso gera algumas implicações para o STA, nominalmente, características de uma Organização Internacional. No entanto, Ferreira ressalta que embora se possa implicar sobre a personalidade jurídica da ATCM, a transformação da Antártica para um território internacional não seria o caso, sendo a pedra fundamental do STA ainda o Artigo IV do Tratado da Antártica presentemente. O autor também alerta sobre a possibilidade do STA vir a se tornar uma instituição supranacional futuramente (FERREIRA, 2009; VIEIRA, 2006a).

2.1.3. As Reuniões de Especialistas e as Reuniões Consultivas Especiais

As Reuniões de Especialistas, como o nome diz, são bastante técnicas e envolvem especialistas discutindo determinado tema com o intuito de se formular um relatório a ser apresentado para as Partes Consultivas. Os temas são variados e vão das telecomunicações ao turismo.

Grande parte das Reuniões Consultivas Especiais é dedicada a decidir sobre o status Consultivo ou não de uma Parte pleiteante. No entanto, também são dedicadas para a discussão de grandes tópicos como a CCAMLR, a Convenção para Regulação de Atividade sobre Recursos

Minerais Antárticos e o Protocolo de Madri. Nos últimos casos, as Reuniões foram divididas em várias sessões.

2.1.4. O SCAR

O Comitê Científico de Pesquisa Antártica é responsável pela coordenação da pesquisa científica no continente, que tem seu caráter científico marcado tanto no próprio Tratado da Antártica quanto no Protocolo de Madri. O SCAR possui um Comitê Executivo e um Secretariado, além dos seus comitês de pesquisa, como o de geociências, física e ciências da vida, que possuem caráter permanente. Esses comitês de pesquisa são os grandes responsáveis pelo intercâmbio científico, além de também analisarem áreas de pesquisa e ajudar na coordenação dos programas antárticos dos países, tentando promover sua otimização através do intercâmbio de informações. Adicionalmente, o SCAR também padroniza, revisa e avalia os dados científicos sobre a Antártica. O SCAR tem importância para todas as partes do STA, tendo papel fundamental na sua criação e compõe grande parte da agenda dos ATCMs até hoje, especialmente pelo peso dado ao ramo científico no continente, sendo citado pelo menos uma vez em todas as convenções que compõem o STA (PETERSON, 1988; VIEIRA, 2006a).

Os responsáveis por cada um dos programas antárticos de Partes Consultivas formam uma rede de conhecimentos sobre a logística e segurança. Essa rede de conhecimentos seria o Conselho de Gestores dos Programas Nacionais Antárticos (COMNAP) e atua em cooperação com o SCAR no intercâmbio de informações. Informações como recomendações do SCAR, que possuem consenso na comunidade científica, são levadas às ATCMs que criam normas que são consolidadas, estabelecendo regimes temáticos. Esse modo de tratar grandes assuntos demonstra o grau de importância e interação entre a comunidade científica e as Partes Consultivas. Isso ficou marcado primeiramente com a criação da CCAS.

Desde sua criação, um assunto de grande importância para o STA sempre foi a exploração dos recursos naturais da região, estando sempre na mente dos Estados parte. A exploração dos recursos naturais antárticos é regulada pela CCAS, CCAMLR e pela CRAMRA, que teve como sucessor o protocolo de Madri.

2.1.5. A CCAS e a CCAMLR

Desde sua descoberta, Antártica e os oceanos a sua volta sempre despertaram interesses econômicos dos povos devido à possibilidade de caça a focas e baleias. As focas, em particular, sofrem um perigo de extinção maior sendo que quase foram extintas no século XIX. Em 1964, foi decidido criar uma proteção para as focas, embora essa medida as protegesse somente em solo, devido a possíveis conflitos com o Direito Marítimo. Foi criada então a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas em 1966 e 1968, entrando em vigor em 1978, que ao invés de proibir a caça a focas em alto mar, estabelece um limite a sua caça, de maneira a preservar um número que não arriscaria sua extinção. Essa convenção foi o primeiro grande regime a ser incorporado ao STA que surgiu não apenas das ATCMs, mas com grande utilização de diretrizes do SCAR e estabeleceu um padrão de tratamento das grandes questões (JOYNER, 1994; PETERSON, 1988).

A Convenção para a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártica (CCAMLR) foi criada na ATCM de 1977 e negociada em Reuniões Consultivas Especiais em 1978 e 1980, entrando em vigor em 1982. Conta atualmente com 34 membros, incluindo os doze membros signatários do Tratado da Antártica e o Brasil. Teve início em meados da década de 60 quando foi constatado que devido a caça de baleias pelo mundo, houve um enorme crescimento de seu maior alimento, o krill. Krill é um zooplâncton rosáceo que formam cardumes grandes e de pouca locomoção perto da superfície. Com o aumento da população de krill, houve indagações sobre a possibilidade e rentabilidade da pesca do krill, com a estimativa que a pesca de krill poderia atingir 150 milhões de toneladas por ano, considerando que a pesca anual da época era estimada em 60 milhões de toneladas.

A CCAMLR foi considerada inovadora por definir a conservação como a utilização racional dos recursos, de maneira que sua exploração não comprometa a espécie explorada e também o impacto que a exploração de certa espécie poderia ter na cadeia alimentar. Além disso, era intimamente ligada ao Tratado da Antártica, o utilizando como referência repetidamente. Outra inovação foi a extensão da jurisdição estabelecida, que se estendia além da do Tratado da Antártica, até a Área de Convergência entendida como toda a área ao sul dos 60°S, 45°S no Oceano Índico e 50°S no Oceano Atlântico. A exploração dos recursos vivos é gerenciada pela Comissão da CCAMLR que adota Medidas de Conservação, que servem para estabelecer os

limites de exploração e são também consensuais além de entrarem em vigor automaticamente 180 dias após 90 dias sem objeções (FERREIRA, 2009; PETERSON, 1988).

2.1.6. A CRAMRA

A Convenção para a Regulação das Atividades sobre os Recursos Minerais Antárticos foi um dos eventos mais importantes para moldar o STA para como o encontramos atualmente. Esta convenção não foi adotada, mas serviu para gerar o Protocolo de Madri. No início da década de 70, a questão mineral começa a ganhar ímpeto devido a uma maior conscientização dos possíveis recursos minerais na região. Esse processo foi potencializado pelos dois choques do petróleo, pois alimentou a idéia que a Antártica e seus depósitos de petróleo poderiam funcionar como válvula de escape, inclusive possivelmente no caso brasileiro. No entanto, havia o temor que se adentrar na questão de recursos minerais traria à tona a questão territorial além dos possíveis danos ao meio ambiente.

A questão foi inicialmente levantada na ATCM de 1970, teve suas bases estipuladas na ATCM seguinte em 1972 e em 1975 foi gerada a Recomendação de se estudar o tema em conjunto com o SCAR. Na reunião preparatória de 1976 ficaram definidos os princípios da Convenção, que incluía, entre outros, a proteção do meio ambiente Antártico e os ecossistemas dele dependentes e o não prejuízo dos interesses da humanidade. Esse último princípio implica em um reconhecimento da situação externa ao STA, que antes era mais ensimesmado, tratando apenas das suas Partes. Na ATCM do ano seguinte, houve uma recomendação que os países se impusessem uma restrição na exploração dos recursos minerais, pois se acreditava que isso seria o mais próximo de uma moratória que poderia se chegar. Isso visava diminuir o crescente atrito dentro do STA e manter sua estabilidade (GROB, 2007; PETERSON, 1988).

Os países mais desenvolvidos como Estados Unidos, Japão, França e Reino Unido procuravam ter acesso aos recursos e para tal, regular seu acesso e regulação dentro do STA. Os demais países territorialistas, com exceção da França e do Reino Unido, não queriam essa regulamentação de jeito algum, pois isso implicaria na atividade econômica de alguém em território que consideravam nacional. Esse atrito também serviu para despertar os ânimos territorialistas na medida em que estes passaram a tentar utilizar a questão de exploração e

exploração para conseguir algum reconhecimento de suas reivindicações. Os países territorialistas procuravam um status diferenciado na Convenção, teoricamente pelo território ser seu, enquanto os não territorialistas defendiam que isso seria injusto, pois não havia nada, de fato, que os impedissem de explorar a região, devido ao não reconhecimento das reivindicações. Havia também uma terceira posição, por alguns países não territorialistas, como o Brasil, que defendia a entrada de países em desenvolvimento na Convenção de maneira explicitamente discriminada. Iniciaram-se então as fases de negociação da Convenção, em Reunião Consultiva Especial, em 1982, durando até 1988. As negociações foram marcadas pelo conflito e atrito tanto num plano interno, entre as Partes, quanto num plano exterior, entre o STA, a ONU e ONGs (FERREIRA, 2009; GROB, 2007; PETERSON, 1988; VILSACK, 2003).

Com a criação da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (sigla UNCLOS, em inglês) em 1982, é complicada a aplicação de Mar Territorial, Zona Contígua e Zona Econômica Exclusiva na Antártica, pois esses trechos passariam a existir para os países territorialistas enquanto para os demais, todo o Oceano Austral continuaria a ser alto mar e não há definição sobre a validade ou não das reivindicações. No ano seguinte, a questão da Antártica entra na Assembléia Geral e ocorrem tentativas de declarar a Antártica como Patrimônio Comum da Humanidade, pelo fato da UNCLOS ter declarado o leito do mar como tal. Essas tentativas foram bloqueadas pelas Partes Consultivas, que também são membros da ONU. Havia também a visão que o STA era fechado e ensimesmado e que excluía países que não tinham capacidades de realizar pesquisa científica substancial. Essa visão ainda era acrescida da crítica que as Partes Consultivas tratavam o continente de maneira similar ao tratamento das colônias e que não lhes pertencia de fato. Passou então a ocorrer um maior debate do STA na ONU, através de um maior repasse de informações, como tentativa de diminuir a ameaça e pressão pela internacionalização, liderado pelo Movimento dos Não Alinhados (BECK, 1988; FERREIRA, 2009; GROB, 2007; JOYNER, 1992).

A CRAMRA após as negociações ficou como um regime ad hoc que analisaria as áreas geográficas individualmente. Seriam instituídas Reuniões Especiais onde todas as partes poderiam participar, mas sem poder de decisão, que informaria uma Comissão. Essa Comissão seria assessorada por um Secretariado e um Comitê Consultivo para escolher a região a ser explorada. Depois disso, a Comissão criaria um Comitê Regulador que teria a função de

autorizar tanto a exploração quanto a exploração dos recursos minerais na área designada e seria composta de 10 membros, sendo formada obrigatoriamente por pelo menos seis países não territorialistas, além de ter a presença obrigatória dos Estados Unidos ou União Soviética e quatro países territorialistas, dentro dos quais se encontraria aquele cuja área a ser explorada estivesse englobada e este escolheria os outros. Dos dez membros, três teriam que ser países em desenvolvimento, tanto territorialistas como não.

No entanto, poucos meses depois de sua assinatura, tanto a Austrália quanto a França declararam que não ratificariam a CRAMRA, por pressões de lobby ambientalistas internas, seguidos pela Bélgica e Itália, e que optariam por banir a exploração mineral indefinidamente através de um novo regime que declararia a Antártica como uma reserva natural. A Coalizão Antártica e do Oceano Austral (ASOC) reunia na época algo em torno de 150 ONGs e procurava tornar a Antártica em um Parque Mundial. Embora houvesse inúmeras restrições e Recomendações de caráter restritivo e vinculante, a ASOC, respaldada pelo relatório denunciatório da Greenpeace de 1988, defendia que a exploração desregulada e os decorrentes grandes danos ambientais ainda poderiam acontecer no caso de adoção do CRAMRA, usando de exemplo das estações científicas que em sua grande maioria poluíam os seus arredores com queimas de lixo a céu aberto e depósito de resíduos sobre o gelo, indo contra Recomendações das ATCMs (FERREIRA, 2009; GROB, 2007; JOYNER 1992).

A ATCM de 1989 convocou uma Reunião Consultiva Especial onde as Partes Consultivas foram rápidas em modificar a proposta franco-australiana e torná-la em um protocolo que tivesse um cunho suplementar ao Tratado da Antártica, visando manter as ATCMs como fórum principal. As negociações desse protocolo se deram em apenas quatro reuniões, uma no Chile e o restante em Madri, sendo aberto a assinaturas em 1991 e entrando em vigor em 1998, sendo ratificado por todas as Partes Consultivas (FERREIRA, 2009; GROB, 2007).

2.1.7. O Protocolo de Madri

O Protocolo de Madri estipula que a área ao sul do paralelo 60°S será “uma reserva natural, dedicada à paz e à ciência” em seu Artigo II. Em seguida, em seu Artigo III, estipula que:

A proteção ao meio ambiente antártico e aos ecossistemas dependentes e associados, assim como a preservação do valor intrínseco da Antártida, inclusive suas qualidades estéticas, seu estado natural e seu valor como área destinada à pesquisa científica, especialmente à pesquisa essencial à compreensão do meio ambiente global, serão considerações fundamentais no planejamento e na execução de todas as atividades que se desenvolverem na área do Tratado da Antártida.

Pode-se notar a importância dada ao meio ambiente e o foco dado à pesquisa científica. Além disso, estipula seu caráter de complemento ao Tratado e de não obstrução do funcionamento do STA nos dois Artigos seguintes, além de dizer que os países “deverão cooperar no planejamento e realização de atividades na área do Tratado da Antártida.” em seu Artigo VI. O centro da questão mineral é tratado no Artigo VII de maneira sucinta e eficiente: “É proibida qualquer atividade relacionada com recursos minerais, exceto a de pesquisa científica.”. Ou seja, o Protocolo aplica uma moratória na exploração e exploração mineral de duração indefinida a partir do momento que não estipula durações de tempo além de seu “prazo”. O Protocolo, analogamente ao Tratado da Antártica, estipula que sua revisão pode ser feita cinquenta anos após sua entrada em vigor, em 1998, ou seja, em 2048, este “prazo”, porém pode funcionar indefinidamente como o do Tratado da Antártica. No entanto, foi criada uma exceção para esta moratória no Artigo XXV, na ocasião da existência de “um regime jurídico compulsório sobre as atividades relativas aos recursos minerais antárticos” que ainda englobasse as diversas reivindicações, ou seja, uma nova CRAMRA. No mesmo Artigo, caso não houvesse tal regime, as partes poderiam se retirar do Protocolo após o período de três anos, sendo sua saída efetivada dois anos depois. Todas as controvérsias, menos a questão das reivindicações deverão, de acordo com o Protocolo, ser resolvidas bilateralmente, ou caso isso não seja possível, encaminhadas a um Tribunal Arbitral ou à Corte Internacional de Justiça. O Protocolo gerou também o Comitê para a Proteção Ambiental (CEP) composto pelas partes do Protocolo e faz recomendações de maneira similar ao SCAR, mas apenas em questões ambientais e com um cunho mais consultivo (FERREIRA, 2009; GROB, 2007; VILSACK, 2003).

Atualmente, existem seis anexos ao Protocolo de Madri sendo o primeiro relacionado à avaliação de impacto ambiental, que permite atividades que tenham um impacto considerado “menor ou transitório”. Caso recebam essa classificação, as atividades deverão ser devidamente monitoradas por programas do país executor. Caso a atividade tenha seu impacto julgado como superior a “menor ou transitório”, uma Avaliação Abrangente de Impacto Ambiental será

efetuada. No Anexo II, que trata da conservação da fauna e flora, proíbe entre outras coisas, matar, manejar, manipular, molestar quaisquer animais, retirar grandes quantidades de plantas, perturbar a concentração de animais com maquinaria e equipamentos e introduzir espécies não nativas. O Anexo III fala da eliminação e gerenciamento de resíduos e seus procedimentos em todas as fases relativas aos resíduos enquanto o Anexo IV estabelece regras mais pormenorizadas relacionadas à prevenção de poluição marinha. O Anexo V é o mais extenso deles, cobrindo a proteção e gerenciamento de áreas, especificamente, as áreas protegidas da Antártica, sendo divididas em Áreas Antárticas Especialmente Protegidas e Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas em seus artigos III e IV, respectivamente. Dependendo da classificação da área seu acesso pode ser permitido ou não e com graus variantes de restrições. A designação de cada área é decidida pelas ATCMs (FERREIRA, 2009; JOYNER, 1994; VILSACK, 2003).

O Anexo VI, sobre responsabilidade sobre emergências ambientais (Liability Arising From Environmental Emergencies) foi adotado e ainda não está em vigor, mas trata de uma questão sensível. Foram definidos o “operator”, as “environmental emergencies”, a “responsive action” e a “operator of the Party”, sendo difícil calcular uma norma que fosse abrangente o suficiente para ser eficiente, mas praticável. A responsabilidade pelos danos seria estrita ou objetiva que seria responsabilidade que independe de culpabilidade ou dolo, decorrendo da causalidade material (Código Civil Art. 927). Os operadores seriam “any natural or juridical person, whether governmental or non-governmental, which organises activities to be carried out in the Antarctic Treaty area” e não incluiriam pessoas contratadas por eles. Estes operadores devem estar aptos a tomarem “Response action” definida como “reasonable measures taken after an environmental emergency has occurred to avoid, minimise or contain the impact of that environmental emergency” enquanto uma “environmental emergency” seria:

any accidental event that has occurred, having taken place after the entry into force of this Annex, and that results in, or imminently threatens to result in, any significant and harmful impact on the Antarctic environment

Sendo que em todos os casos deve haver planos de contingência que teriam que ser postos em prática. Na ocasião do operador não conseguir responder adequadamente, a parte do operador deverá fazê-lo, ou seja, a parte em cujo território a atividade tenha sido organizada. Se esta não conseguir fazê-lo, deverá notificar quaisquer outras partes que deverão então tomar as

medidas necessárias e deverão ser reembolsados posteriormente pela parte do operador. As emergências ambientais que não forem tratadas pelo operador seriam compensadas como contribuições a um Fundo, criado pelo Secretariado.

Essa seria a extensão atual do Sistema do Tratado da Antártica. Como já foi dito, o STA pode ser classificado como um Regime Internacional, pois detêm de maneira abundante todos os componentes e qualidades de um, segundo a definição de Krasner. Lembrando que este conceito classifica como componentes os princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão.

O primeiro componente, os princípios, se mostram em abundância e de forma clara ao longo do STA. O primeiro e mais importante seria representado pelo Artigo IV do Tratado da Antártica, ou seja, o não reconhecimento de quaisquer reivindicações e a não exigência de renúncias ou reconhecimento de quaisquer reivindicações, além da reserva do direito por parte dos Estados Unidos e Rússia de fazer uma futura reivindicação. Novamente, é importante frisar que este princípio se diferencia de uma internacionalização do continente e é um exercício de ambigüidade uma vez que não renuncia ou reconhece nenhuma reivindicação. Outro importante princípio do STA é a desmilitarização do continente como um todo, que foi chave em estabilizar os ânimos dos países territorialistas e, portanto, permitir a evolução do regime. A cooperação científica seria outro princípio do STA que se faz presente desde antes de seu início, dos esforços do AGI. A cooperação científica de fato só passou a funcionar plenamente no STA uma vez que os princípios estratégicos acima existissem, garantindo a existência do regime, mas se tornam o cerne do regime, sendo essencial em todas as partes do Sistema do Tratado da Antártica. Não somente o SCAR seria um exemplo, mas também todos os tratados e acordos dentro do STA mencionam fortemente a atividade científica e a cooperação científica. Um quarto, porém não menos importante, é o ambientalismo. O ambientalismo não fazia parte das preocupações do regime na sua fase mais germinal, mas rapidamente passa a figurar como importante princípio que guia as ações tomadas no STA e, de fato, moldou como este regime evoluiu. Tanto o CCAS e o CCAMLR seriam exemplos disso, mas o maior exemplo seria o Protocolo de Madri, que declara o continente como reserva natural, dedicada à paz e ciência. Portanto, são esses os quatro princípios do regime internacional para a Antártida: o não reconhecimento ou renúncia de reivindicações, a desmilitarização, a cooperação científica e o ambientalismo.

As normas, regras e procedimentos de tomada de decisão são demasiadamente numerosos dentro do Sistema do Tratado Antártico para serem listados, até porque o Sistema é um conjunto de regras e tratados, apesar de tudo. Além disso, ocorrem de maneira piramidal, sendo os princípios os menores em quantidade, e as normas, regras e procedimentos crescentemente numerosos, sendo os últimos os mais prolíficos. Portanto, os exemplos à seguir ilustrarão apenas como essa pirâmide ocorreria. O primeiro princípio sobre as reivindicações territoriais teria como maior norma o Artigo IV do Tratado da Antártica, ou ainda o Artigo IV da CCAMLR, no seu Item 2, uma regra seria a utilização das reivindicações no Anexo VI do Protocolo de Madri e um procedimento a formulação de relatório sobre o “Operator of the Party” sobre os riscos em uma área reivindicada por uma membro e a decisão resultante. A desmilitarização do continente se faz presente na norma transcrita no Artigo I e V do Tratado da Antártica, que proíbem o uso do continente para fins militares e o uso de armas nucleares. A regra seria o estabelecimento de inspeções constantes para avaliar o cunho militar dos diversos programas e um procedimento a decisão sobre uma denúncia feita contra um país. A cooperação científica se traduz na norma do Tratado da Antártica, Artigo III, item 1, que diz que todas as descobertas científicas sejam disponibilizadas ao público, na regra do SCAR que determina como o intercâmbio de informações ocorre e no procedimento de tomada de decisão da metodologia deste intercâmbio. O ambientalismo pode ser visto na norma de utilização das quantidades razoáveis na CCAMLR, na regra do limite específico para determinada área e o procedimento como o conselho da área chega a esta quantidade. Com estes exemplos fica claro, portanto, que o Sistema do Tratado da Antártica seria de fato um Regime Internacional, uma vez que apresenta todas as características e qualidades que se pode esperar, considerando a definição de Krasner.

3. O Lugar da Antártica na Política Externa Brasileira

O assunto do continente antártico recebeu, durante sua história, níveis oscilantes de atenção. Em seus primórdios, foi largamente ignorado. Depois, teve um aumento em sua importância, devido ao início de seu estudo pela esfera militar, que juntamente com a Teoria da Defrontação imprimiu nas relações com o continente um caráter mais territorialista. No entanto, o MRE optou pelas linhas de ação de Frank da Costa, que advogava uma inserção brasileira no STA, para que pudesse defender seus interesses antárticos uma vez lá dentro, força motriz da procura brasileira pelo status de Parte Consultiva dentro do STA. Após aderir ao Tratado, há um aumento na importância do continente até a segunda metade da década de 1970, quando as possíveis repercussões de ações Antárticas poderiam levar a problemas com as relações com a Argentina, majoritariamente, e com o Chile e Reino Unido, adicionalmente. Esse congelamento do assunto se arrastaria até o início da década de 1980, quando o cenário internacional se mostra mais favorável em relação aos seus vizinhos e o então pensado “prazo” do tratado, devido a uma interpretação demasiadamente literal do Tratado e seu Art. XII. Nesse período pode-se notar um deslocamento da posição brasileira, que enfatizava os aspectos estratégicos e ameaças para o país para uma ênfase na participação dentro do STA, especialmente na CRAMRA e CCAMLR, além da importância científica e meteorológica para o país. Nos anos 1980-82, nota-se um grande avanço das questões antárticas no Brasil. No ano de 1983 adquire seu status consultivo e estabelece sua estação antártica, a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), na baía do Almirantado, e demonstra maior vínculo com o STA e suas obrigações em relação ao com o estratégico. Nos anos seguintes ocorre a consolidação e amadurecimento do programa, assim como sua adesão ao SCAR, CCAS, CCAMLR e mais tardiamente a CRAMRA e o Protocolo de Madri.

O assunto da Antártica não se apresentou inicialmente de maneira forte para o Itamaraty. Seu aparecimento inicialmente decorreu de eventos indiretos, como a inclusão do assunto na Assembleia Geral da ONU em 1956. A posição inicial do Itamaraty, para esta conferência, seria a de que embora importante para o país, o Brasil não teria condições de fazer reivindicações territoriais. Havia também instruções de que não se deveria abrir mão do critério de *uti possidetis*, enquanto aceitando outros como a defrontação ou descoberta (FERREIRA, 2009).

As primeiras instruções do Itamaraty tiveram origem no estudo do então Secretário Lindolfo L. Collor, que enfatizava as qualidades estratégicas do continente e suas possíveis repercussões com as relações com a Argentina e suas políticas territorialistas. O estudo também desqualificava o uso do Tratado de Tordesilhas como critério para uma reivindicação, preferindo a utilização de expedições navais junto com conferências entre os países com interesses territorialistas. Caso não fosse possível defender os interesses brasileiros, deveria se apoiar a internacionalização (FERREIRA, 2009).

Em 58, o Brasil foi excluído da Conferência de Washington, alegadamente por não ter desenvolvido atividade científica suficiente no continente. O Itamaraty responde mandando uma nota ao governo norte americano dizendo que o critério não era o mais adequado visto que a conferência englobaria assuntos além da cooperação científica e que o Brasil, portanto, reservava o direito de ter livre acesso a antártica e de apresentar quaisquer reivindicações no futuro. Até este momento, a atitude brasileira era extremamente geral e rasa, procurando a inclusão do assunto simplesmente para agregar mais valor a sua projeção internacional. (CASTRO, 1976)

Um primeiro aprofundamento da questão antártica no Brasil ocorreu no meio militar. Em 57, a Escola Superior de Guerra conduziu um estudo sobre o continente onde realçava a sua importância estratégica, sendo considerado chave para todo o hemisfério sul. O estudo recomendou que o Brasil fizesse sim uma reivindicação, mas apenas quando lhe fosse oportuno e sobre um território que lhe fosse de direito. Isso inicia vínculo estratégico e territorialista da política antártica, juntamente com seu enquadramento dentro do paradigma do Estado desenvolvimentista de Cervo ou o da autonomia pela distância de Vigevani e Cepaluni (MENEZES, 1971; CASTRO, 1976).

Essa tendência territorialista teve seu ápice na Teoria da Defrontação, que foi criada e defendida por Carlos Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro e surge na segunda metade da década de 1950. Para os defensores desta teoria, o Tratado da Antártica e o Ano Geofísico Internacional seriam apenas temporários e após sua revisão em 1991 o continente austral seria dividido entre os países territorialistas. Portanto, estaria nos interesses brasileiros estar entre esses países. A Teoria usava como respaldo legal a Doutrina da Segurança Nacional em junção com argumentos analogicamente similares aos utilizados pelo Chile e Argentina (CASTRO, 1976; MENEZES, 1971).

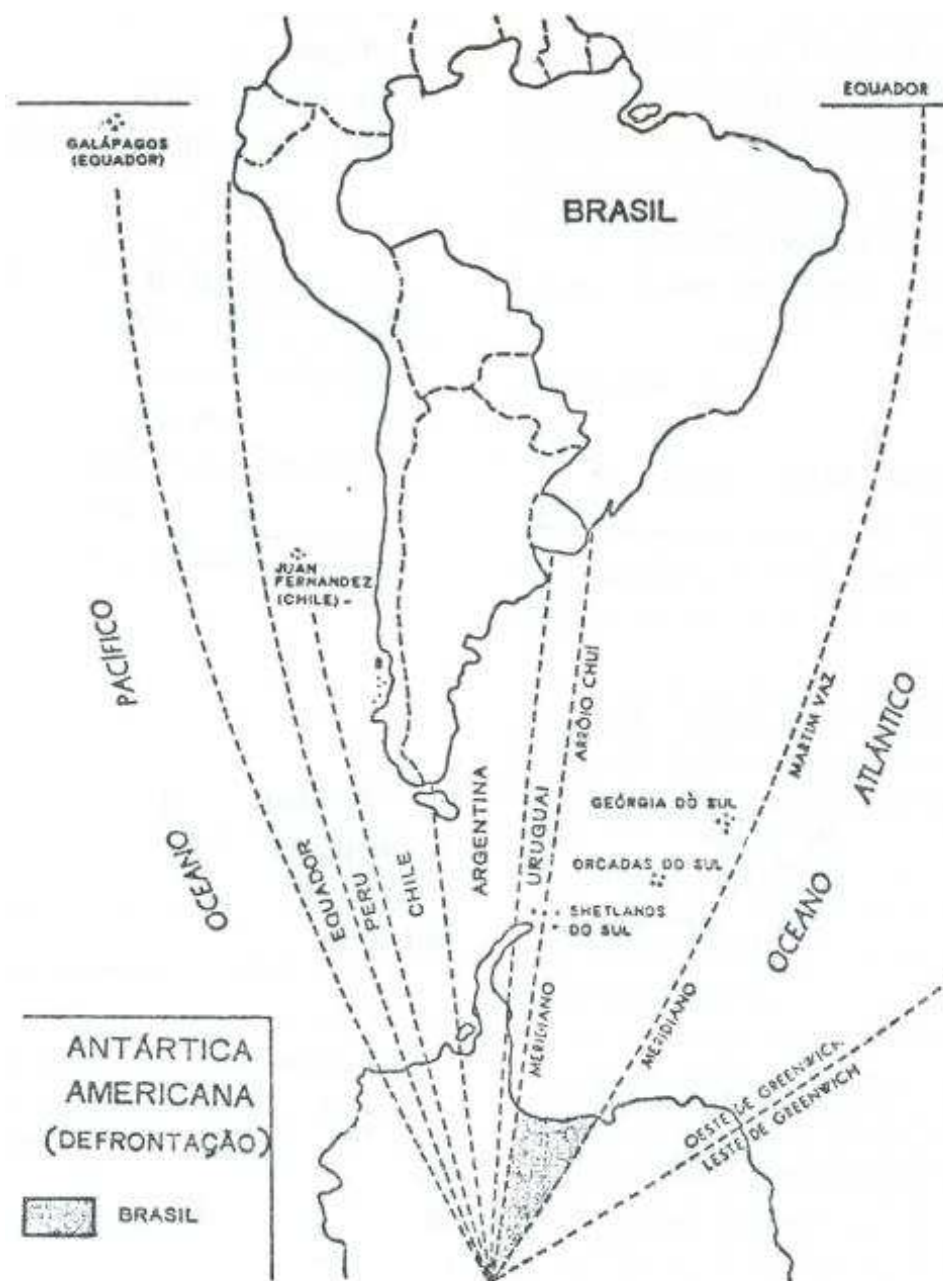
A Teoria da Defrontação se baseia na Teoria de Setores, que foi utilizada para a repartição do Ártico, e tem céu cerne na triangulação entre as extremidades costeiras dos países envolvidos e o centro da região ártica, englobando também ilhas que se encontrem dentro desta área. A Teoria da Defrontação, no entanto, só seria aplicável a projeção de costas de países sulamericanos utilizando os pontos costeiros mais extremos, englobando também ilhas para aumentar essa projeção (excluindo a Ilha da Páscoa, ilhas sob administração inglesa e territórios acima do equador), seguindo os correspondentes meridianos. A Teoria da Defrontação teria efeito entre os meridianos 24° e 90° de longitude oeste de Greenwich até o pólo, que seria baseada em uma parte da Zona de Segurança Americana estabelecida pelo TIAR, sendo a área de direito ao Brasil a entre o meridiano 53° 22' 10 O até o 24° O. A justificativa da Defrontação estaria na importância da Antártica para a segurança nacional, pois algum inimigo poderia atacar o país utilizando o continente como posição vantajosa ou utilizar-se da dependência do clima brasileiro no austral, como uma forma de guerra meteorológica. Além disso, deu-se importância para o triângulo formado pelo Brasil, África Ocidental e Antártica como um possível plataforma de manobra para a Guerra Fria. Um último, não obstante importante argumento utilizado pelos defensores do territorialismo brasileiro, em termos de segurança, seria a possibilidade de extração mineral no continente, que seria alegadamente extremamente rentável e prolífica (CASTRO, 1976; MENEZES, 1971; AZAMBUJA, 2005).

Muito analogamente ao Chile e a Argentina, os teóricos da Defrontação procuram respaldo no pioneirismo português (como o Chile e Argentina usam o espanhol) como de Vespúcio, no caso das Malvinas ou Geórgias do Sul, onde teria chegado durante sua expedição de 1501 como afirmava a carta “Mundus Novus” e teria também registrado em cartório a descoberta das ilhas, ou no caso do Estreito de Drake, na verdade descoberto por Nuno da Silva. No entanto, os países hispânicos se utilizaram da divisão colonial existente na Espanha para a definição de suas fronteiras e processo de formação como um todo, se colocando acima até do critério de *uti possidetis juris*, algo que não ocorreu no Brasil, que de fato negou tratados entre Espanha e Portugal em favor do *uti possidetis juris*. Dessa maneira, faz sentido que países com a formação do Chile e da Argentina se utilizem de sua herança colonial para adicionais reivindicações territoriais, mas não para o Brasil, que sempre se baseou no critério da ocupação. Defendiam também uma Antártica Americana como seus vizinhos, que existira entre os meridianos de aplicação do TIAR. Invocavam até a Doutrina Monroe para fundamentar a

partilha da Antártica Americana, como aplicação da Teoria da Defrontação além de traçar semelhanças entre as geologias do Brasil e do Mar de Weddell. No entanto, a Doutrina Monroe seria apenas um corolário político e sua utilização, para Ferreira, 2009, esse argumento seria deslocado uma vez que o TIAR seria apenas um acordo de segurança coletiva que nada falava da soberania antártica (CASTRO, 1976; FERREIRA, 2009).

A Teoria também se oferecia como a única solução que seria capaz de resolver pacificamente o problema territorial no continente, atendendo os interesses estratégicos da América do Sul e, portanto unindo os países deste continente contra as grandes potências do norte. O maior exemplo dessa argumentação era feita por Menezes, facilmente um dos maiores defensores da defrontação, em seus vários discursos e entrevistas. No entanto, a reivindicação brasileira seria algo em torno de 400.000 km², dentro das reivindicações da Argentina e Chile, a Teoria ainda incluía o Uruguai, Equador e Peru na área disputada e excluía o Reino Unido completamente. A Teoria da Defrontação, no entanto, foi popular durante certo tempo, especialmente nos círculos militares, surgindo primeiramente em artigos na Revista do Clube Militar em 1956 e em 1960, impresso num atlas do IBGE a ser incluído em um Atlas Histórico Escolar, distribuído por escolas públicas. A Teoria da Defrontação ganha ímpeto durante a década de 1960 e no início da década de 1970, quando Eurípedes de Menezes (deputado federal e estagiário na ESG) faz seu “discurso-tese” na Câmara dos Deputados, intitulado “Os Direitos do Brasil na Antártica” propondo que o Brasil decretasse uma reivindicação territorial no continente austral de acordo com a Teoria da Defrontação, clamando pelo “Decreto da Antártica”, ou pelo menos um Ato Oficial estabelecendo as “pretensões” brasileiras. O Deputado ressaltava os possíveis benefícios minerais, estratégicos e científicos do continente, além de sugerir que a Defrontação seria a única resolução pacífica possível, esclarecendo suas raízes na teoria canadense de setores e possibilidades turísticas. A Teoria da Defrontação dava apoio lógico e teórico aos interesses brasileiros no continente, cuja consolidação representaria um aprofundamento da política antártica dentro do paradigma de política externa então vigente. Ou seja, uma vez que dá apoio aos interesses estratégicos e trata o continente em termos de possíveis benefícios à autarquia nacional, insere mais profundamente a política antártica no paradigma da época (MENEZES, 1971; CASTRO, 1976; FERREIRA, 2009).

Figura 1 – Mapa da Antártica de acordo com a Teoria da Defrontação



Fonte: <http://confins.revues.org/docannexe/image/122/img-13-small480.jpg>

Com o discurso de Menezes, o Itamaraty se via forçado a pensar a questão antártica de maneira a criar uma política para o continente e o fez “com cuidado, porém sem maior urgência” (FERREIRA, 2009 p.124). Como dito previamente, esse cuidado da parte do Itamaraty viria principalmente do temor de causar animosidades entre o Brasil e a Argentina e o Chile, o que de fato acontecia durante a voga da Teoria da Defrontação. No início da década de 1970, houve

também os esforços do professor Vilella, que já havia visitado o continente antártico pelo programa norte-americano no início da década de 1960. Tentou organizar a primeira expedição brasileira que seria organizada pelo Clube de Engenharia de São Paulo, mas não chegou a acontecer embora tenha gerado o Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos (MENEZES, 1971; FERREIRA, 2009; AZAMBUJA, 2005).

O IBEA foi formado em 1972 e era composto por vários intelectuais da área como Therezinha de Castro. Contribuiu grandemente para a produção científica brasileira sobre o continente, além de realizar conferências e seminários sobre o tema, nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. Também chegou a mandar pessoal para outros programas antárticos, embora sua maior meta fosse montar uma expedição própria. Primeiramente, tentou levantar verbas junto ao setor privado, mas teve seu processo de decretação de Utilidade Pública Federal congelado no Ministério da Justiça devido aos acontecimentos em Itaipu. Sem essa decretação, as empresas não poderiam descontar as transações de seus impostos de renda, o que se tornou um fator determinante para suas doações. De acordo com Ferreira, foram propositalmente bloqueados pelo governo devido ao apoio recebido pelos defensores da Teoria da Defrontação, por serem vistos como tentativas de criação de pretextos para reivindicações territoriais futuras, por mais apolíticos que seus participantes se declarassem. O processo de Utilidade Pública só foi concluído anos mais tarde em 1981, com o Congresso Pontes Miranda, da OAB/RS. A IBEA, com verbas limitadas e problemas internos, acaba por formar o IBEA/NURGS, o núcleo do Instituto no estado, que participou de expedições chilenas e contribuiu cientificamente, mas teve suas atividades antárticas estancadas pelo anúncio da Marinha da disposição de ir ao continente (AZAMBUJA, 2005; FERREIRA, 2009; GANDRA, 2009).

Para tentar resolver o problema do posicionamento brasileiro sobre a antártica o Itamaraty convocou João Frank da Costa para conduzir um estudo sobre o possível posicionamento brasileiro, então Conselheiro e chefe da Divisão de Cooperação Intelectual, uma grande autoridade sobre temas antárticos no Itamaraty, com vários artigos sobre o continente além de sua tese de Doutorado “Souveraineté sur l’Antarctique” de 1958,. A conclusão de seu estudo foi:

O tratado de Washington é um fato. [...] O Brasil (como qualquer outro Estado não membro) não está em condições de modificar esse fato. [...] Por conseguinte, em vez de desenvolver atividades contrárias ao Tratado, o que

viria antagonizar os Estados Membros e privar-nos da colaboração internacional, essencial em matéria antártica, o Brasil deve tentar inserir sua ação no quadro do Tratado (COSTA apud FERREIRA, 2009 p.125).

Dessa forma, a recomendação de Costa é que o Brasil aderisse ao Tratado e então expandisse sua influência e cooperação, o que se traduzia na procura por tornar-se membro consultivo, o que viria a ser o fundamento para todo o posicionamento brasileiro sobre a Antártica desde então (FERREIRA, 2009).

Em maio de 1974, o Itamaraty fez sua exposição de motivos para a adesão do Tratado da Antártica para o Presidente. A exposição ressalta a importância estratégica do continente, com uma ênfase na possível exploração de seus minérios, além de traçar um histórico do continente, a reação brasileira a Conferência de Washington e o trabalho de Eurípedes Menezes, sem especular sobre possíveis reivindicações territoriais, e o trabalho de Frank da Costa, apontando a adesão como um primeiro passo numa formulação de uma Política Nacional Antártica. Adicionalmente, mais informações foram enviadas, dessa vez com um foco nos possíveis benefícios que poderiam ser obtidos na revisão de 1991, caso o Brasil já se fizesse presente e houvesse conquistado certa influência para que suas opiniões tivessem maior peso (FERREIRA, 2009; AZAMBUJA, 2009).

Porém, o Presidente Geisel resolveu que, devido à situação externa, nominalmente, a tensão com a Argentina sobre a hidrelétrica de Itaipu, a questão antártica deveria esperar até um momento mais oportuno. Esse momento foi no ano seguinte em 1975, quando a adesão foi reconsiderada e aprovada. A exposição de motivos desse ano define os interesses brasileiros no continente como “a curto e médio prazo, em função da possibilidade de vir ao Brasil a participar do futuro aproveitamento comercial dos recursos já identificados ou por descobrir no Sexto Continente” (DMAE apud FERREIRA, 2009), além de dar maior foco na importância científica do continente, aspecto menos enfatizado no ano anterior. Deve-se ressaltar que esse interesse na exploração mineral na Antártica englobaria também recursos petrolíferos e viria em uma época que o Brasil procurava diminuir sua dependência de petróleo importado, aumentando sua importância estratégica. Isso demonstra também o enquadramento da política antártica e sugere importantes aspectos da política antártica, nominalmente o continente antártico pensado em termos de autarquia e em termos estratégicos. Como o continente era pensado dependeria de considerações estratégicas e de segurança, e também em termos de autarquia como viabilização

do desenvolvimento, como a segurança energética nacional e sua relação com seus vizinhos (FERREIRA, 2009; GANDRA, 2009; AZAMBUJA, 2005).

Na segunda declaração, a Teoria da Defrontação se fez mais presente, tanto na citação do caráter transitório do tratado e na afirmação de que a adesão brasileira poderia influenciar outros países, mais especificamente, os países que se beneficiariam do critério da Teoria da Defrontação, alegadamente isso aumentaria

o peso da pressão a ser exercida, junto aos 12 países signatários originais, quando da expiração do referido instrumento jurídico, em favor de normas mais justas e equânimes para a solução definitiva do estatuto do Continente Austral. [...] Caso, ao expirar o prazo previsto para a vigência do Tratado da Antártida, venha a ser eventualmente aceito o critério da defrontação para a delimitação da soberania do território antártico, o Governo brasileiro deverá fazer valer seus incontestáveis direitos decorrentes de sua posição geográfica. (DMAE apud FERREIRA, 2009 p.128-129)

Dessa forma, é possível entender que, na época, o Brasil levou em considerações diversos aspectos estratégicos especialmente no que tange recursos minerais, que haviam tendências territorialistas influenciadas pela Teoria da Defrontação e que o Tratado da Antártica era tido como algo transitório sendo a data da revisão considerada um prazo para o Brasil obter uma maior inserção no STA e poder, portanto, defender seus interesses, uma vez que esse prazo expirasse. Após a adesão, nota-se que a política antártica começa a evoluir timidamente em termos de definição, sendo inicialmente freqüentemente marcada por uma tendência gradual e cautelosa, sendo que alguns autores a classificavam como letárgica durante este período (AZAMBUJA, 2005; FERREIRA, 2009).

Inicialmente, o Presidente Geisel convoca um Grupo de Trabalho Interministerial, que deveriam analisar a questão de uma Política Nacional para Assuntos Antárticos e seu programa de execução onde se manifestaria, o Programa Antártico Brasileiro. A Política apresentada teve seu propósito definido como:

assegurar ao Brasil benefícios que resultem da exploração daquela área, seja para antepor-se a ameaças de qualquer ordem que, relacionadas a mesma área, possa surgir contra interesses brasileiros, em particular contra a inviolabilidade do território nacional (1976)

Além do foco estratégico e de exploração mineral, as diretrizes também enfatizam as possíveis contribuições científicas que o continente poderia trazer. A Polantar de 76 teria vigência até 1987, quando seria reformulada.

O Grupo de Trabalho, além disso, opta por montar uma estrutura que permitisse uma expansão gradual e lenta do Programa Antártico. Essa escolha de evoluir o Programa Antártico de pouco em pouco viria de razões econômicas e políticas. As razões econômicas seriam os altos custos de financiar um programa antártico, desde navios quebra-gelo até aparelhagem apropriada para o pessoal e as razões políticas seriam o receio de danificar as relações com os países territorialistas, em especial a Argentina, devido às recentes tensões com a usina de Itaipu e ao início da discussão dentro das ATCMs sobre a possível exploração mineral no continente, o que reanima os ânimos territorialistas. A estrutura então concebida seria composta por dois órgãos, o Instituto Antártico Brasileiro, ligado a execução do Poantar, e a Comissão Nacional para assuntos Antárticos, que formularia a Política Antártica. Outro ponto que demonstra a preocupação brasileira com as possíveis implicações de suas ações no continente antártico ocorre no início de seu Programa Antártico, durante a segunda metade da década de 1970. Durante este período o Brasil se mostra extremamente prudente em relação aos convites aceitos para a participação em outros programas, rejeitando a grande maioria, inclusive vários convites chilenos, sendo uma exceção a do British Antarctic Survey (GAUBET, 1986; PACHECO, 1986; AZAMBUJA, 2005; FERREIRA, 2009).

O início da década de 1980 traz condições favoráveis para uma solidificação do Programa Antártico Brasileiro. Inicialmente, o problema com a usina Itaipu é resolvido, o que diminui as tensões entre o Brasil e a Argentina, dando maior espaço de manobra para o Brasil. O Estado Maior da Forças Armadas emite um documento em 1980 que urge a concretização da Polantar, ou seja, da evolução do Programa Antártico, e também marca um desestímulo da discussão e defesa da Teoria da Defrontação por parte dos militares, antes seus maiores defensores.

o importante é que o Brasil se torne membro consultivo do Tratado da Antártida, abandonando-se as discussões estereis da teoria da defrontação. O Brasil, tendo assento nas Reuniões Consultivas, passara a poder defender os seus interesses nacionais, como o faz em outros fóruns internacionais. [...] devido ao clima de confiança e entendimento existentes, atualmente, entre o Brasil e a Argentina, após a solução do contencioso político a respeito dos

aproveitamentos hidrelétricos de Itaipu e Corpus, parece oportuna a ocasião para a implementação da Polantar. (DMAE apud FERREIRA, 2009 p.132)

Essa urgência era também repetida pelo Itamaraty, que pedia que o Brasil procurasse obter status de Parte Consultiva no STA e que para tal desempenhasse o pré-requisito de substancial atividade científica, como exposto na exposição de motivos de 1981. Em 1981, o Ministro das Relações Exteriores declara que o projeto antártico da Marinha receberia todo o apoio do governo e do MRE. A participação brasileira se basearia no fator político, pelo Itamaraty; científico, pela CIRM e universidades e por agentes privados. O ano de 1982 é delineado como ano decisivo, pois após o Congresso de Pontes Miranda, o processo do Programa Antártico Brasileiro se tornava irreversível (FERREIRA, 2009; GAUBET, 1986; PACHECO, 1986).

Durante a década de 1980, a política antártica irá evoluir e amadurecer com grande velocidade, dando início a um período de transição onde a política antártica era se comportar de maneira que o classificaria com o paradigma vigente principalmente na década de 1990, o paradigma do Estado Normal ou da autonomia pela participação. Essa transição aconteceria de maneira avançada em relação ao resto da política externa, tendo início por volta da metade da década e se torna crescentemente clara pelas ações do país.

O Itamaraty, junto com o Grupo de Trabalho Interministerial procurou cortar gastos para viabilizar a execução do Proantar, resultando na transferência de competências do Instituto Antártico Brasileiro para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, que já existia, facilitando também a criação da Conantar. Em 1982, as ações foram oficializadas nos Decretos 86.829, que criou a Conantar, e 86.830 que transferia a responsabilidade pelo Proantar para a CIRM. O funcionamento do Conantar, no entanto, é atrasado devido a Guerra das Malvinas, que causou o adiamento constante do seu início de suas operações. Mesmo assim, a subcomissão da CIRM inicia suas atividades antes das do Conantar, utilizando as Diretrizes de 76 como guia, sendo que o órgão consultivo estava paralisado, o que permitiu a continuidade da evolução do programa (GANDRA, 2009).

O Proantar, na sua criação, possui três bases, sendo a primeira na Marinha, responsável pela logística, a segunda no CNPq, responsável pelos projetos científicos e a terceira no

Itamaraty, responsável pela representação internacional. Os projetos são divididos por áreas de interesse e filtrados pela CIRM de acordo com os propósitos do Proantar:

Promover a realização de substancial pesquisa científica na região antártica, com as finalidades de compreender os fenômenos ali ocorrentes e sua influência sobre o Brasil, e possibilitar a participação do País no aproveitamento dos recursos naturais da área. (CIRM, Portaria 1/82)

Com o fim da Guerra das Malvinas, o Conantar iniciou suas funções e integrou o que já havia sido decidido na CIRM, além de elaborar um pouco seu regulamento, sendo aprovado em 1983 no Decreto 88.245, além das Diretrizes Gerais do Proantar, embora já se sentisse que havia uma necessidade da atualização destas. Segundo seu Regulamento, a Conantar tem a função de coordenar e propor medidas referentes à Polantar e Proantar, dentre outras competências. No verão de 1982-83 o Brasil organiza sua primeira expedição antártica: a Operação Antártica I, aceitando-se cooperação tanto do Chile quanto da Argentina, de maneira a manter o país neutro em suas questões territoriais (AZAMBUJA, 2005; PACHECO, 1986; FERREIRA, 2009).

Em preparação para sua primeira Operação Antártica, o Brasil procura adquirir seu primeiro navio polar. O primeiro a surgir na questão antártica foi o navio polar inglês *Endurance*, embora sua confirmação como candidato a navio polar brasileiro tenha sido resultado de uma inflamação da imprensa, tanto no lado brasileiro via o *Estadão* e pelo inglês pelo *Dayle Telegraph*. No entanto, não havia uma grande disposição pelos ingleses de vender seu navio sinalizado pelo custo do navio, de 2,8 milhões de dólares. Havia também a oferta do *El Tanin* americano, que embora mais barato necessitaria de amplas reformas que aumentariam seu preço além de atrasar a expedição brasileira. Outras notícias pelo jornal *O Globo* afirmavam que haveria a construção de um navio sob medida pela polônia para o Brasil, além visitas entre os países para tratar de uma futura estação antártica brasileira. Na imprensa também circulava a possibilidade da compra de um navio japonês ou de um polonês em troca da dívida que a Polônia havia com o Brasil. As compras foram atrasadas durante o período da Guerra das Malvinas, mesmo que o Secretário da CIRM tenha afirmado que havia outras possíveis rotas que viabilizariam uma expedição. O resultado foi a compra do *Thala Dan* da Dinamarca, que já havia servido a expedições francesas por 3,5 milhões de dólares. O *Thala Dan* foi rebatizado de *Barão de Teffé*, em homenagem a Antônio Luis Von Hoonholtz, que escreveu o primeiro compêndio de hidrografia do país. Vale também notar que houve uma grande importação de equipamentos para

a primeira expedição, como ecosondas, um novo sistema de navegação por satélite e radares com maior capacidade (AZAMBUJA, 2005).

Em julho de 1982 foi adquirido o navio polar brasileiro, que, junto com o navio Professor Besnard do Instituto Oceanográfico da USP, compunham a Operação Antártica I (ambos os navios seriam substituídos em 1994 pelo Ary Rongel). Enquanto o Professor Besnard tinha uma meta estritamente científica como o estudo do krill com o projeto BIOMASS, o Barão de Teffé procurou organizar treinos de pessoal em navegação polar e vôos de helicóptero, além da procura inicial por um lugar para uma base. A Operação visitou diversos países na Península Antártica e tinha na sua tripulação observadores da Argentina e Chile (AZAMBUJA, 2005; GANDRA, 2009; PACHECO, 1986).

O Proantar, de acordo com seus estipulados propósitos, procurava praticar substancial pesquisa científica para garantir para o Brasil uma posição de tomar decisões importantes no STA, especialmente uma vez que as discussões sobre a CRAMRA já haviam iniciado, o que aumentava a pressão para a rapidez desse processo. O Brasil então procura o status de Parte Consultiva de maneira a atingir essa meta e, apesar de um insucesso inicial, se utiliza dos casos da Alemanha e da Polônia para estudar a questão. A conclusão foi que, para tornar-se Membro Consultivo, o Brasil teria que estabelecer uma estação antártica, ingressar como membro no SCAR e aumentar substancialmente sua produção científica no continente. Embora o Brasil, nos planos originais da CIRM só fosse instalar sua base no verão de 1986-87 e que não acreditava que o Brasil havia acumulado experiência suficiente para ser admitido no SCAR, se torna membro consultivo em 83 antes de ingressar ao SCAR ou construir sua base. Isso se deve primordialmente a uma conjunção de fatores externos (FERREIRA, 2009).

Primeiramente, A Índia envia uma expedição ao continente e a Malásia tenta colocar o assunto da Antártica na Assembléia Geral em 1982. A Malásia só obteria sucesso no ano seguinte com o apoio dos Não Alinhados, com exceções, dentro delas a brasileira. Secundariamente, o Tratado da Antártica em seu Artigo X diz que: “Cada uma das Partes Contratantes compromete-se a empregar os esforços apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios e propósitos do presente Tratado.”. A Índia foi, portanto, sondada sobre sua adesão ao Tratado e negociou sua entrada à obtenção do status de Parte Consultiva, o que obteve em 1983

mesmo não sendo membro do SCAR, estabelecendo uma estação ou ter desempenhado substancial pesquisa científica. A oferta do status de Parte Consultiva à Índia arrastava consigo a questão brasileira, que já se mobilizava fortemente para participar das ATCMs e detinha credenciais tão boas quanto ou melhores que a Índia e, além disso, o Brasil era também um grande país em desenvolvimento e parte do movimento dos Não-Alinhados. Em 1983, tanto o Brasil quanto a Índia entregaram documentos descrevendo seus programas e receberam status de Parte Consultiva. O Brasil assim, atinge seu primeiro objetivo de fazer parte do órgão de decisões do STA (FERREIRA, 2009; PACHECO, 1986; GAUBET, 1986; GANDRA, 2009).

Na Operação Antártica II, de dezembro de 1983 a fevereiro de 1984, o Brasil estabelece sua estação antártica, a Estação Antártica Comandante Ferraz, fortemente consolidando o Programa. A EACF é localizada na Baía do Almirantado, na Ilha Rei George no arquipélago das Shetlands do Sul, 62°05'S: 58°23'O. Composta de oito módulos que já recebiam grupos para internagem na mesma temporada. Um acontecimento que ilustra a evolução do comportamento brasileiro em relação à Antártica após a consolidação do seu Programa foi a discussão sobre a localização da EACF. A localização da estação era problemática, por estar dentro da área disputada pelo Chile, Argentina e Reino Unido. O contra-argumento se utilizou do Tratado da Antártica, que não reconhece soberanias ou que atividades no continente se tornassem causas para reivindicações e também que a localização seria mais segura logisticamente e financeiramente. Isso demonstra uma mudança do foco brasileiro nas questões antárticas, que englobam uma diminuição da importância dada às questões territorialistas do Chile e Argentina e ênfase nas obrigações provindas do STA, ou seja, o Programa Antártico Brasileiro passa a tornar-se uma questão mais autônoma ao invés de uma ambição condicionada por suas possíveis repercussões políticas (AZAMBUJA, 2005; GANDRA, 2009).

Uma vez Membro Consultivo, o Brasil adota todas as Recomendações aprovadas previamente e se concentra na adesão ao SCAR, CCAMLR e CCAS. O Brasil procura aderir ao SCAR de maneira a consolidar sua posição como Membro Consultivo que, embora oficial, foi recebida com frieza pelos outros membros, que não levavam os projetos científicos da Índia ou Brasil com seriedade por acreditarem que eram apenas uma fachada para uma participação nas negociações sobre os recursos minerais. O Brasil então procura fazer intensas gestões com outros membros para garantir seu reconhecimento já em 1984 (GANDRA, 2009; FERREIRA, 2009).

Estas gestões seriam a ação principal na transição da política antártica brasileira para o paradigma do Estado Normal ou da autonomia pela associação. Nota-se também que há uma transição na própria razão das gestões, que passam de uma procura por um reconhecimento dos outros membros, ainda inserida dentro da mentalidade de se inserir no STA para defender motivos estratégicos, para um foco nos compromissos com o regime.

Pode-se argumentar que o reconhecimento foi de fato obtido mais tarde devido à intensa cooperação com outros membros e a continuidade do Proantar. A CCAMLR, referente aos recursos vivos, foi um alvo importante para o Brasil, que aderiu em 1986, obtendo um assento na Comissão e no Comitê Científico, tendo sido um observador em 1984 enquanto o CCAMLR passava pelo sistema legislativo. Lá, adota uma atitude conservacionista e de país não pesqueiro, embora mostrasse algum interesse em promover a atividade no continente. O país obteve posição de destaque no CCAMLR em termos ambientais e especialmente no Comitê Científico, embora sofresse constantemente com atrasos nas contribuições financeiras. O interesse brasileiro em aderir ao CCAS foi mais uma motivação política de mostrar a intenção de aderir plenamente ao STA, mesmo sendo considerado menos importante ou urgente que outras partes do STA. O Brasil notifica a vontade de aderir em 1985 e a CCAS é incorporada internamente no Decreto 66/1991 (AZAMBUJA, 2005; FERREIRA, 2009; PACHECO, 1986)

No âmbito da Assembléia Geral, quando o assunto era relativo à Antártica, os representantes do Brasil receberam a orientação de seguir a posição média das demais Partes Consultivas do STA, evitando extremos ou destaque, ou seja, as obrigações do Brasil no STA pautaram sua atitude na ONU, no referente ao continente austral e lembrando de sua condição como país em desenvolvimento. Isso foi traduzido na exclusão da África do Sul durante o regime de Apartheid, evitar conexões com a Malásia ou entre a Antártica e Patrimônio Comum da Humanidade, sendo esta última algo que todas as Partes rejeitavam e a enaltecer o sucesso do regime em promoção da paz e cooperação (FERREIRA, 2009).

O Brasil entra de maneira atrasada nas negociações da CRAMRA, iniciadas em 1977, antes da obtenção do status de Parte Consultiva pelo Brasil. Portanto, o Brasil teve que trabalhar intensamente para recuperar o tempo perdido na forma de coleta de dados. O país

utilizou como princípio norteador de suas ações a sua condição de país em desenvolvimento, de maneira a procurar vantagens para esse grupo específico de Partes. O Brasil procurou utilizar-se do associativismo para fazer valer seus interesses, para que as atividades fossem pensadas como empreendimentos com participação de todas as Partes Consultivas, o que ia de encontro com a outra perspectiva, vitoriosa, que procurava apenas regular atividades empresariais. Mesmo assim, o Brasil lidera o grupo composto por quatro países, sendo os outros três a China, Índia e Uruguai e consegue adicionar a CRAMRA o incentivo a participação de países em desenvolvimento nas atividades minerais no continente, via joint ventures, com maior participação das Partes. Isso agia como uma defesa contra argumentos da Malásia e do resto dos Não-Alinhados contra o STA e sua alegada falta de inclusividade (FERREIRA, 2009). Houve também grande participação da Petrobrás, dando assistência técnica as delegações brasileiras e no Programa Antártico Brasileiro, começou a ter uma parte ativa através de estudos sísmicos no Navio Oceanográfico Almirante Câmara.

Durante as negociações da CRAMRA surge e se manifesta o aspecto ambientalista da política antártica brasileira. Tanto em 1984 quanto em 1985 nas sessões de negociação em Tóquio e Rio de Janeiro as delegações brasileiras recebem orientações expressas sobre o ambientalismo, sendo na primeira “a tomada de decisão sobre a abertura de área para exploração não deve ocorrer fora de condições ideais de conhecimento sobre os aspectos pertinentes do meio ambiente antártico” e no segundo caso, um discurso pelo Ministro das Relações Exteriores que fala diretamente da subordinação de atividades econômicas as científicas e ambientais. Dessa forma, pode se notar que o ambientalismo se torna componente importante na política antártica brasileira durante o meio da década de 1980. A CRAMRA pode ser considerado como um dos instrumentos mais importantes de todo o STA e definitivamente contribui para sua solidez e estabilidade, mesmo que tenha falhado, pois foi a base para a criação do protocolo de Madri. O Brasil, na época, considerava também a CRAMRA como parte fundamental para a consolidação de sua inserção, embora não tivesse a oportunidade de ratificá-la. Com o passar do tempo, a política do Brasil em relação à Antártica evoluiu e com ela suas prioridades. O Tratado, que era considerado como transitório na década de 1970 passa a ser considerado como fator principal nas ações brasileiras. Ou seja, se primeiramente as ações brasileiras eram calculadas em termos de quanta vantagem, em termos estratégicos, poderiam assegurar ao país uma vez que a inelutável passagem do tratado chegasse, agora passaram a ser pensadas em termos de como poder proteger

e fortalecer o Sistema do Tratado da Antártica de forma a torná-lo permanente ou, “para sempre” e como cumprir as responsabilidades geradas por ele (FERREIRA, 2009; GANDRA, 2009).

Historicamente essa transição ocorre visivelmente com a diminuição da importância dada a Teoria da Defrontação, até sua rejeição; e com a constante coordenação entre o Brasil e as demais Partes Consultivas na Assembléia Geral, na medida em que se integrava com o STA. Academicamente, a transição também ocorre, e vai da defesa de teorias territorialistas a teorias que defendem o STA e a sua potencial classificação como Patrimônio Comum da Humanidade, baseado na sua importância ambiental. Institucionalmente, o Itamaraty, que lidava com a Antártica na Divisão de América Meridional I e a Divisão das Nações Unidas, criou a Divisão do Mar, Antártica e Espaço exterior em 1985 que, após algumas mudanças de Departamento, acabou por se assentar no Departamento do Meio Ambiente e Assuntos especiais. A DMAE alega agrupar os três assuntos por questões práticas, sendo todos temas que vão além da ONU e recebem tratamento interministerial (GANDRA, 2009; FERREIRA, 2009).

Com todas essas mudanças, seria razoável que o texto da Polantar fosse alterado para reproduzir essa evolução, coisa já sendo feita em meados da década de 1980 até pelos países territorialistas como o Chile e Argentina, ambos na mesma direção da brasileira. Publica em 1987 no Decreto 94.401, diz:

A Política Nacional para Assuntos Antárticos visa à consecução dos objetivos do Brasil na Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida”. Ademais, define os interesses brasileiros no continente como: “a) participação em todos os atos internacionais e instituições que compõem o Sistema do Tratado da Antártida; b) prosseguimento e ampliação do Programa Antártico Brasileiro, que é fundamento da inclusão do Brasil entre as Partes Consultivas, objetivando: i) maior conhecimento científico da região antártica em todos os seus aspectos, por meio do desenvolvimento das atividades brasileiras na Antártida, com envolvimento crescente de cientistas brasileiros; ii) identificação dos recursos econômicos vivos e não-vivos e obtenção de dados sobre as possibilidades de seu aproveitamento; iii) propiciamento de avanços da tecnologia nacional aplicável às condições fisiográficas e ambientais no continente antártico e da área marinha adjacente, bem como a eventual exploração e o aproveitamento de recursos vivos e não-vivos; c) participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais antárticos e, se esta ocorrer, participação igualmente em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento.

Nota-se que há uma ausência de menções sobre ameaças à segurança, além das reivindicações territoriais externas serem categorizadas em um nível inferior ao STA e suas obrigações, sendo a reserva de direitos brasileiros o único aspecto que lembre os antigos objetivos. Nota-se também o novo foco ambientalista que começa a se fazer presente.

O Brasil internamente tem a questão ambiental trazida para o foco de discussões de maneira generalizada, evidenciada pela questão da conservação da Amazônia no início da década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável e a Rio-92, o que resultou em alterações políticas e burocráticas. Nesse período ocorre também a primeira visita presidencial a EACF em 1991 e a primeira inspeção dentro do STA é realizada. Ademais, houve a falha da CRAMRA, a exploração mineral se torna novamente em um problema, embora agora não um referente a questões estratégicas internas ao Brasil, mas referente à estabilidade na América do Sul, pois atividades mineradoras sem regulação na área disputada pelo Chile e Argentina trariam consigo o imbróglho territorial. Essa falha da CRAMRA seria o ponto de partida para as discussões do Protocolo de Madri (GANDRA, 2009; FERREIRA, 2009) .

Nessa conjuntura, o Brasil nas negociações do Protocolo de Madri adota uma posição que procura maximizar a proteção ambiental tanto em abrangência como em rigidez e promover a maior duração da moratória da exploração mineral, o que está também de acordo com a nova Polantar uma vez que a proteção ambiental é posta como um princípio e estaria alegadamente acima do objetivo de eventual exploração mineral. No entanto, claro, seus resultados foram limitados pelo próprio caráter consensual das negociações. O Protocolo foi assinado pelo Brasil em 1991, internalizado completamente em 1998 pelo Decreto 2742/98. No entanto, o Proantar já seguiria todas as regras do Protocolo desde 1991. O principal exemplo disso seria a proposta de tornar a Baía do Almirantado numa Área Especialmente Gerenciada em 1996, juntamente com a estação polonesa, pois também se encontra na mesma baía. Essa designação implica em um grande rigor nas regras para atuação dos Programas Antárticos. Essa designação consagra a posição da EACF como uma das estações antárticas mais ambientalmente responsáveis (FERREIRA, 2009). Com o Protocolo de Madri, a Antártica como um todo perde seu caráter de urgência, uma vez que o embate entre ambientalistas, que defendem a preservação do continente, contra os que defendem os interesses da exploração mineral foi encerrado, pelo menos por uma duração razoável. Isso, porém, não indica uma diminuição da importância do tema, considerando

a relevância de temas ambientais na agenda internacional. Este seria um exemplo do que acontecia com a política antártica do período. Houve a consolidação do paradigma então vigente, sendo o descompasso com a política antártica encerrado no início da década. A política antártica agora se enquadra no paradigma de então, havendo um abandono da maioria das características do paradigma anterior.

Deve-se dizer que durante esse tempo as suas atribuições eram feitas no âmbito da CIRM, na praxe. Atualmente, o Brasil lida com assuntos antárticos de maneira descentralizada e envolve quatro Ministérios: o da Defesa, do Meio Ambiente, o Itamaraty e o da Ciência e Tecnologia, fora demais instituições de pesquisa. A CIRM é responsável pela coordenação e implementação do Proantar, seguindo a Polantar, sob responsabilidade do Conantar que avalia e aprova o Proantar. A parte da CIRM que cuida do Proantar é a Subcomissão para o Proantar, composta pelo Grupo de Assessoramento, regido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia; pelo Grupo de Operações, regido pela SECIRM; e o Grupo de Avaliação Ambiental, regido pelo Ministério do Meio Ambiente. Os três grupos têm a responsabilidade de planejar e implementar o programa. A SECIRM é a Secretaria da CIRM e dá apoio administrativo além de ser a representante do Proantar no Conselho dos Gerentes de Programas Nacionais Antárticos. Cientificamente, o Brasil é representado no SCAR pelo Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas, que faz parte do MCT.

O GA é responsável não apenas pela seleção dos projetos de pesquisa como também seu financiamento e o GO é responsável pela logística sendo intimamente ligado à Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira. O GAAM, que é coordenado pelo MMA, avalia os impactos ambientais das atividades brasileiras tanto científicas como operacionais, logísticas e turísticas, públicas ou privadas. Como acontece uma Operação Antártica no Proantar: Primeiro o CNPq e o GA selecionam e aprovam projetos científicos para serem executados no âmbito do Proantar, depois o GO analisa as características e necessidades logísticas e operacionais dos projetos e as organiza, se consideradas viáveis. Numa terceira instância, o GAAM faz sua avaliação de impactos, onde avalia possíveis impactos ambientais da pesquisa e das operações. Com o projeto preparado e aprovado, os participantes partem para a Fundação Universidade Federal do Rio Grande para receber treinamento e equipamento necessário para sua sobrevivência e para a realização das operações e suas pesquisas. No verão, os pesquisadores partem no Navio de Apoio

Oceanográfico Ary Rongel, que conta com dois helicópteros, laboratórios e tem a capacidade de acomodar até 27 pesquisadores, além do Navio Polar Almirante Maximiano, com seus cinco laboratórios e oferece uma plataforma mais completa de pesquisa. Além disso, ocorrem cerca de 7 vôos anuais, sendo a maioria no verão, são realizados pela FAB utilizando aeronaves Hércules C-130 com a função de dar suporte para a EACF e fazendo escalas em Punta Arenas e pousando na pista de pouso da estação chilena de Eduardo Frei, uma vez que a EACF não dispõe de uma pista de pouso própria. Em alguns casos, os pesquisadores podem ir de avião ao invés de embarcarem nos navios, caso sua pesquisa seja apenas no continente e não necessite dos laboratórios nos navios. Durante a década de 1990, vale salientar que o número de teses e instituições que se envolveram com o Proantar cresceu de maneira espetacular, o que marca seu amadurecimento como programa científico.

Passados vinte e dois anos, a EACF começa a apresentar grandes desgastes resultantes das agressões naturais do ambiente. A estrutura arquitetônica inicial era constituída de oito módulos de aço galvanizado interligados, adaptados para suportar as condições meteorológicas e abrigou sua equipe de instalação por 32 dias, sendo que somente a partir de 1986 passou a ser guarnecida ininterruptamente por todo o ano. Atualmente a EACF é composta por 64 módulos organizados em alojamentos, cozinha, oficina, laboratórios, enfermaria, biblioteca, paióis, sala de comunicações, sala de estar, ginásio de esportes e heliponto. Além disso, ainda existem dois refúgios, que são estruturas mais simples, que têm apenas a capacidade de abrigar poucas pessoas por um curto período de tempo, nas Ilhas Elefante e Rei George.

A ampliação da EACF ocorre de maneira não uniforme e sem um grande planejamento prévio, decorrendo majoritariamente do atendimento das necessidades imediatas do programa. Adicionalmente, todas e quaisquer obras de restauração tinham um caráter estritamente paliativo, atendendo apenas o desgaste progressivo de degradação, até sua renovação. O maior desgaste é em módulos e equipamentos de infra-estrutura, como o sistema de sanitários, pisos, anteparas internas, circuitos elétricos, rede hidráulica, incinerador e geradores e até portas e tetos. Isso criava um problema uma vez que interferia com os deveres brasileiros na região, tanto em termos de inspeções quanto de impacto ambiental. O Artigo VII, item 3 diz: “Todas as áreas da Antártica, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas, [...] estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores designados” e o Protocolo de

Madri diz, no seu Artigo III, item 2, que “as atividades na área do Tratado da Antártica deverão ser organizadas e executadas de forma a limitar os impactos negativos sobre o meio ambiente da Antártica e dos ecossistemas...”. Dessa forma, uma inspeção à EACF nesse período problemático da infra-estrutura da estação poderia trazer um significativo descrédito para o Brasil, como havia acontecido com outros países após inspeções feitas pela Greenpeace em 1988 e outras ONGs. Foi criado em 2006 um Plano Diretor para a revitalização da EACF, que consistiu no desenvolvimento de projetos, normas e diretrizes destinadas a orientar as ações e intervenções, buscando otimizar o conforto e praticidade, além da sua preocupação ambiental. O Plano Diretor seguia três diretrizes básicas: a de não ampliação da área já impactada (pelo próprio estabelecimento da EACF), procurar uma não ampliação ou possível redução da capacidade de habitantes da EACF, além da otimização das instalações já existentes, procurando reduzir tempo das obras. A urgência da revitalização da EACF só crescia, uma vez que se almejava apresentá-la durante o Ano Polar Internacional, em 2007-2008, de forma que o planejamento foi projetado para terminar em outubro de 2007 (FRANCO, 2006).

Entre os objetivos mais específicos das obras, pode se incluir a melhor utilização do pé-direito elevado da estação para a criação de suportes para armazenamento de material para pronto uso; eliminar espaços entre os módulos com o intuito de aumentar o espaço interno total disponível e facilitando a calefação do conjunto, causando uma redução de consumo de combustíveis; separar as atividades e maquinário ruidosos das áreas de estar como camarotes; redimensionamento das áreas comuns; aumentar conforto e privacidade dos utilizadores, diminuindo o estresse e facilitando a convivência; melhorar e valorizar a paisagem e iluminação das áreas comuns e privadas; criar áreas para trabalhos de escritórios. A estimativa do custo da revitalização da EACF era de 9,83 milhões de reais, divididas em quatro etapas (FRANCO, 2006).

Antes de 1983, a fonte de recursos era denominada FR-004 – Encargos Ferais da União que destinava os aportes financeiros para o projeto “Missão Antártica”. Isso teria o intuito de proteger o Programa contra contingenciamentos ou restrições de crédito orçamentário. No entanto, a partir de 1986, o projeto “Missão Antártica” foi repassado para o orçamento da Marinha, que teve seus recursos liberados pela FR-100 – Tesouro. O problema dessa mudança é que o financiamento do PROANTAR passa a competir diretamente com as demais partes da MB,

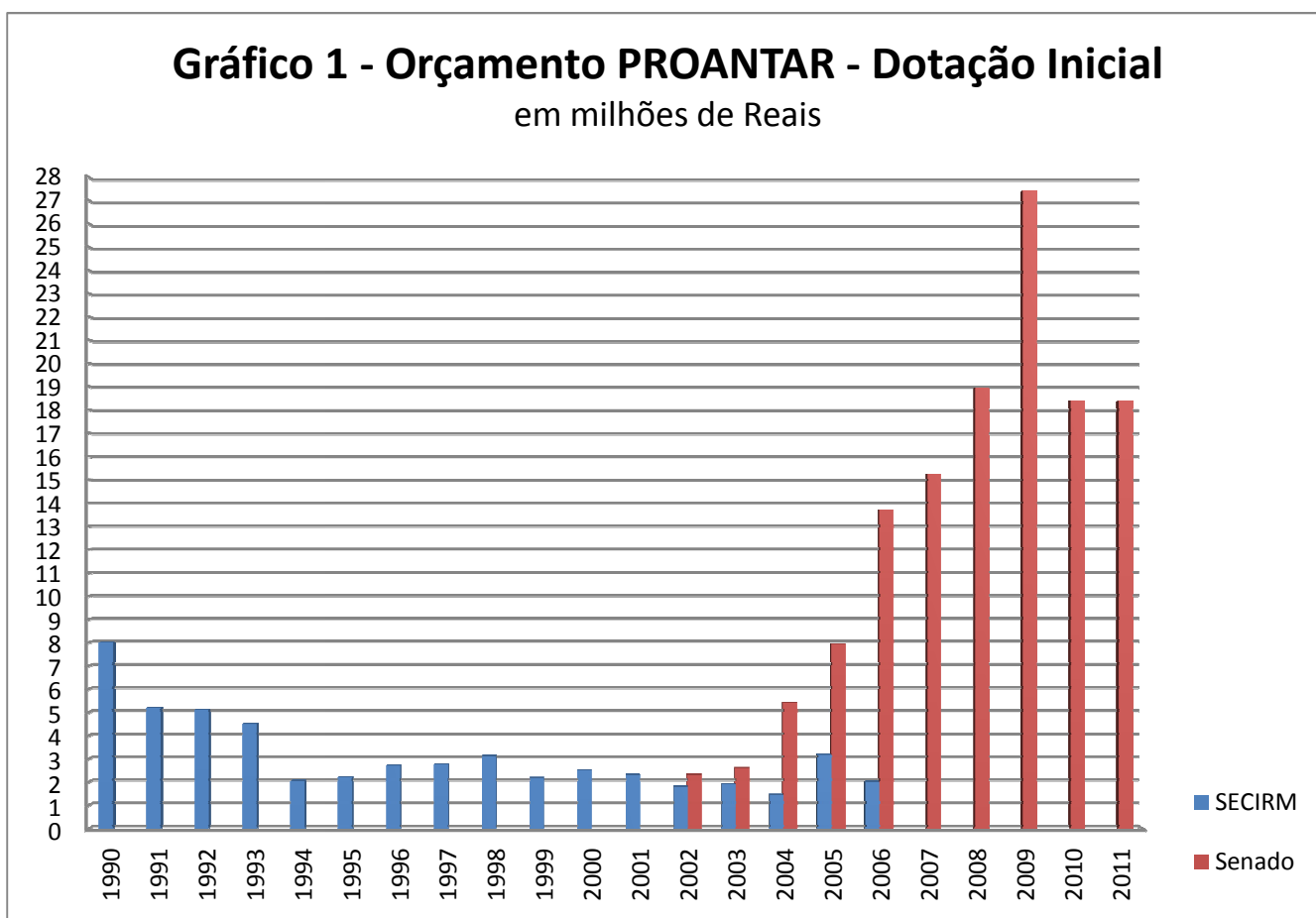
o que é agravado considerando que o PROANTAR não é uma atividade-fim da Marinha, mas complementar, sendo voltado completamente para atividades civis. Isso, junto com restrições orçamentárias por volta de 2005, causou uma seca nos recursos financeiros do Programa que vinha de outros órgãos governamentais, gerando ainda maior dependência nos recursos da Marinha. Em 1991, foi criado dentro do Plano Diretor da Marinha, o Projeto W-06.2024 – Logística do PROANTAR, que também englobaria todos os recursos para a manutenção da EACF (FRANCO, 2006). De maneira geral, os recursos dessa rubrica apresentam um declínio a partir do início da década de 1990, indo de 8 milhões em 90 para 2 milhões em 1994. O Proantar passa então por uma fase de angariação de fundos por meio de propagandas e parcerias, tanto com os setores políticos gerando, em 2007, a Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro que procura agregar Deputados e Senadores para auxiliar o levantamento de fundos para o programa e tem sido desde então indispensável para seu sustento, quanto no privado, com maior exemplo a parceira com a Petrobrás.

O Brasil também proporciona prolífico intercâmbio internacional com os países do IBAS, uma vez que seu Grupo de Trabalho sobre Ciência e Tecnologia incorporou pesquisas antárticas. Outro exemplo de intercâmbio seria a abertura do CNPq para a participação de instituições de pesquisa de outros países da América Latina. A Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-Americanos que conta com a participação brasileira também promove coordenação logística e ambiental no continente austral, com crescente papel nas ATCMs. Além disso, também houve a visita do Presidente Luis Inácio da Silva e os Ministros da Defesa e da Ciência e Tecnologia. Outro marco seria a expedição ao centro do continente na API 2007-2008, chamada de Deserto de Cristal (FERREIRA, 2009). Na década de 2000, durante o governo Lula, a política antártica segue com a consolidação do paradigma atual da política externa. Seria classificada em tal paradigma devido não apenas por novos focos, mas também na instrumentalização da política antártica para atingir objetivos. O STA e o sucesso que o Brasil teria dentro dele passaria a ser um forte exemplo da capacidade do país de ser um líder global, ou se pretender um, pois se mostraria apto a arcar com os custos do poder .

Em dezembro de 2006 é aprovado um novo texto do Proantar, o atualizando e o aproximando das diretrizes do STA. Os novos objetivos seriam:

a)contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela POLANTAR; b)promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes; c)contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do Sistema do Tratado da Antártica, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos; d)promover a presença brasileira na Antártica, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região; e)contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártica, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais; f)contribuir com a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártica, inclusive, por meio de participação ativa no esforço internacional para este fim; g)desenvolver tecnologia, visando a minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártica; h)incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico; i)priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártica.

Essas mudanças exemplificam o grande impacto que a participação no STA teve na maneira como o país lida com o assunto antártico, não simplesmente por uma incorporação legal, mas por uma declaração que seus objetivos afluem para o Sistema. Isso se torna especialmente evidente quando se compara o texto atual do Programa às Diretrizes de 1976. Pode-se notar uma grande mudança tanto em tom quanto em conteúdo nos dois textos. Isso ressalta a grande evolução pela qual passou o ponto de vista brasileiro em assuntos antárticos. Embora seja possível criticar que a mudança da legislação poderia ser vazia e pró-forma, o caso brasileiro não permite muito espaço de manobra para essa linha de pensamento, pois não apenas executa todas as ações e medidas que incorporou durante sua integração com o STA, como também as executou antes mesmo de virarem legislação ou de serem políticas parte do Polantar. Além disso, as executa de maneira constante e responsável, não apenas de acordo com opiniões nacionais, mas de acordo com inspeções internacionais as quais é sujeito. Certamente, caso o Brasil ainda fosse guiado por princípios estratégicos e territoriais, não haveria a necessidade de uma integração tão rápida e intensa como a brasileira e especialmente, não seria necessário a incorporação de tais conceitos até quando fossem mandatórios.



Fonte: Elaborado pelo autor

Primeiramente, nota-se um grande descompasso entre as informações coletadas das duas fontes, especialmente no período de sobreposição de dados, de 2002 a 2006. Em todos os casos, os dados coletados do Senado são notavelmente mais altos que os da SECIRM. Os dados provenientes da SECIRM foram coletados por Franco jr, que aponta que após 1983 os recursos passaram de uma conta própria para fazer parte do orçamento da Marinha do Brasil. Essa mudança orçamentária seria a causa principal das dificuldades orçamentárias que o afligiram e afligem. Isso seria inicialmente por que o PROANTAR não seria uma atividade-fim da Marinha, mas tem um cunho estritamente complementar. Vale lembrar que o PROANTAR tem fins estritamente civis, cabendo à MB apenas o apoio logístico. Dessa forma, no caso de uma diminuição do orçamento da MB, como no caso de crises financeiras, ocorreria inexoravelmente um impacto ainda maior no PROANTAR, uma vez que agora é adicionalmente uma responsabilidade orçamentária da MB. Assim fica como sua responsabilidade arcar com os

custos do Programa e se torna confuso e turvo o limite entre qual parte orçamentária seria de fato gasta com o Programa. Com a atuação de outros agentes na formulação orçamentária do Programa, como a Petrobrás e a Frente Parlamentar, o processo se tornaria ainda mais complexo.

Nota-se uma queda no valor total dos recursos a partir de 1990, havendo uma reversão deste quadro apenas no ano de 2005, que aumenta em relação ao ano anterior. Isso estaria próximo à transição do Governo FHC para Lula e, portanto, ligado a mudança de paradigmas de Política Externa que ocorre no período. A queda também coincide com as crises econômicas da década de 90, como a crise do México e seu efeito Tequila, além das crises na Ásia. Essas crises econômicas tiveram diversos efeitos no Brasil e poderiam também ser responsáveis pela queda.

Conclusão

Durante este trabalho, procurou-se utilizar as rupturas e continuidades da Política Externa Brasileira em conjunto com enfoques paradigmáticos com o fim de se estabelecer como a atuação da política antártica brasileira poderia ter sido condicionada pela Política Externa Brasileira, da qual seria parte. Adicionalmente, fez-se uma análise da origem e evolução do Regime Internacional do Sistema do Tratado da Antártica, ressaltando possíveis ações brasileiras. Finalmente, descreveu-se como ocorreu de fato a atuação brasileira no continente austral, além de delinear como teria se dado a política antártica brasileira até a atualidade. Dessa forma, torna-se possível uma análise de como a política antártica brasileira teria sido formada tanto em um plano interno, pela Política Externa Brasileira e seus relacionamentos inerentes com acontecimentos internos, quanto em um plano externo, a sua conformação e inserção dentro do Sistema do Tratado da Antártica.

Em um primeiro momento, a política antártica brasileira se mostra pesadamente influenciada pelo desenvolvimentismo de Cervo ou a autonomia pela distância de Vigevani e Cepaluni ou Villa. Ou seja, a integração com o STA é mínima e o alinhamento interno seria alto. O assunto surge em meios militares e é tratado, tanto de maneira teórica quanto política em termos de territorialidade e possíveis recursos minerais e vivos, ou seja, em termos autárquicos. A Antártica e, portanto, toda a política antártica do país foi pensada em termos de contribuição para a autarquia e conseqüentemente o desenvolvimento nacional. Isso seria exemplificado principalmente na Teoria da Defrontação e sua presença na política antártica, além da questão petrolífera, grande impulsionadora da questão antártica no país, devendo-se lembrar que a adesão ao tratado da Antártica aconteceu após a primeira crise do petróleo, em uma época que o Brasil procurava avidamente por novas fontes de combustíveis e pouco antes do início das discussões da CRAMRA.

Com o início da década de 1980, o Brasil passa por várias mudanças em sua política antártica. Tem sua primeira expedição, vira membro consultivo e estabelece a EACF. Essa fase da política antártica representaria um período de transição. Em primeiro lugar, representa a mais intensa fase de adesão e conformidade ao Regime Internacional que é o STA. Argumenta-se que as razões dessa mudança seriam estratégicas, pois o Brasil estaria apenas se enquadrando no Regime para assegurar uma boa posição e assim defender seus interesses estratégicos. O que

ocorre de fato é uma aproximação com o próximo paradigma, o de Estado Normal ou de autonomia pela participação. Isso se torna especialmente tangível quando se vê as fortes gerências que a política antártica brasileira passa para o que o país estivesse de acordo com todas as partes do STA e fizesse parte de todas as decisões, uma vez membro consultivo, aumentando sua influência sobre todo o regime. O regime como um todo também aumenta sua solidez e eficiência, evoluindo neste período. Há também um adiantamento na questão ambiental que ganha um papel de destaque durante meados da década, como na questão da adesão CCAMLR, CCAS e da própria CRAMRA. Na década de 1990, quando o paradigma é mais forte, o Brasil se manifesta ativamente em termos antárticos, especialmente nas discussões do Protocolo de Madri, confirmando seu enquadramento dentro do paradigma de Política Externa vigente.

Na década seguinte até a atualidade, durante o paradigma do Estado Logístico ou da autonomia pela diversificação, ocorre uma ampliação ou um aprofundamento da política antártica. Ou seja, com sua base institucional revisada e consolidada e sua influência e renome dentro do regime do STA estabelecida, a política antártica se concentra no aumento da eficiência do Programa Antártico em termos científicos. Isso seria exemplificado no aumento do número de projetos científicos, aumento da cooperação científica especialmente com o Chile e Argentina e principalmente a ampliação e revitalização da EACF, momento mais importante e decisivo para o PROANTAR em recentes anos, pois dele dependeria a própria continuação do Programa. Também deve se ressaltar o papel ativo que o Brasil deteve em apoiar a Argentina durante as discussões sobre o Secretariado Permanente. Pode-se argumentar que política antártica atual se insere no paradigma vigente de Política Externa uma vez que é utilizada para mostrar as capacidades de cooperação com outros países, especialmente do Sul e servir de exemplo para a capacidade de atender a cobranças que possam ser feitas do país, caso ele venha a deter uma posição de maior liderança, como o almejado assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.

Portanto, tendo em vista os acontecimentos tanto num plano interno quanto externo, pode-se concluir que a política antártica brasileira e, por conseguinte, as grandes mudanças do PROANTAR se deram em conformidade com a Política Externa Brasileira e seus paradigmas. No entanto, não é possível a exclusão da influência do regime internacional que o STA representa, uma vez que exerceu de fato diversas pressões, mas todas pontuais, em assuntos

específicos, sendo o resultado mais abrangente em que resultaram foi o adiantamento de mudanças na política antártica brasileira na segunda metade da década de 1980, em termos de paradigmas de Política Externa.

Na execução deste trabalho, houve dificuldades e empecilhos que se refletiram em limites. Principalmente, dificuldades em acessar fontes primárias como o arquivo DMAE e dados orçamentários do PROANTAR. Estes levaram ao uso inevitável de fontes secundárias quando fontes primárias seriam preferíveis. Outro limite seria o grau de detalhamento sobre o Sistema do Tratado da Antártica e suas partes, além da política externa brasileira.

A execução desta pesquisa leva a novas indagações em outros temas. Algumas questões poderiam ser aprofundadas, como um detalhamento do descompasso entre a mudança de paradigmas na política externa e as ocorridas na política antártica na década de 1980. Este estudo poderia produzir maior conhecimento sobre a política externa brasileira e também sobre os paradigmas que a estudam. Outra seria a questão do funcionamento e evolução do STA. Esta questão poderia ser aprofundada e pormenorizada, de maneira a gerar um entendimento mais profundo sobre o STA e como suas partes agem para criar e fortalecer o regime internacional, além de um aprofundamento sobre os efeitos deste. Adicionalmente, poderia se considerar um estudo comparativo entre Programas Antárticos de diversos países entre si e suas respectivas políticas externas. Isso não apenas traria conhecimento sobre como os países tratam a questão da antártica, mas como a tratam em relação aos demais assuntos abarcados em suas políticas externas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, jun. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=pt&nrm=iso> Acesso em: 9 mar. 2011.
- AZAMBUJA, Péricles. O sonho da aurora austral: como o Brasil chegou à Antártida. Primeira edição. Balneário Camboriú: Magna Quies, 2005
- BECK, Peter J. A Antártica Como uma irrelevância estratégica?. 1998. Disponível em <http://publique.rdc.puc-rio.br/contextointernacional/media/Beck_vol7.ano4.pdf> Acesso em: 5 maio. 2011.
- BERNAL-MEZA, Raúl. A política exterior do Brasil: 1990-2002. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 45, n. 1, jun. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000100002&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 19 abr. 2011
- BISCHOFF, VALTER. ANTÁRTICA. 1996. Disponível em <<http://library.jid.org/en/mono35/bischoff.pdf>>. Acesso em: 14 maio .2011
- BRESSER, L.C. Do Estado Patrimonial ao gerencial. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia.das Letras, 2001. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>> acesso em: 20 maio. 2011.
- CASTRO, Therezinha de. Rumo à Antártica. Rio de Janeiro: Bastos, 1976
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p. ISBN 85-230-0661-3.
- CERVO, Amado Luiz. "Relações Internacionais do Brasil". Em: CERVO, Amado Luiz (organizador). *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, 297 p., ISBN 978-85-02-06570-3.
- COLISTETE, Renato Perim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Estud. av.*, São Paulo, v. 15, n. 41, Apr. 2001. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000100004&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 20 maio. 2011.

COSTA, João Frank da. Antártica: O Problema Político. 1958. Disponível em <<http://www.scribd.com/doc/24293351/2/ANTARTIDA-O-PROBLEMA-POLITICO>>. Acesso em: 3 ago. 2011

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 2, Dec. 2008. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000200006&lng=en&nrm=iso>. Acessado em: 20 abr. 2011.

FERREIRA, F. R. G. O Sistema do tratado da Antártica: Evolução do Regime e Seu Impacto Na Política Externa Brasileira. Brasília. Fundação Alexandre Gusmão, 2009. 248p.

FIGUEIRA, A. C. R. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. 2009. 251f. Tese de Doutorado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2009

FRANCO JUNIOR, Jorge Faria. A revitalização da estação antartica comandante ferraz: os recursos disponíveis, as atividades decorrentes, os dispêndios financeiros e a busca de parcerias. 2006. 21 f. Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro.

GANDRA, Rogério Madruga. O Brasil e a Antártida: ciência e geopolítica. Belo Horizonte, 2009, disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/viewArticle/175>> Acesso em: 1 ago. 2011

GAUBET, Christian G. As Questões Antárticas: Algumas Perspectivas Brasileiras. 1986. Disponível em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:zunsWc6QBY0J:150.162.1.115/index.php/sequencia/article/download/16619/15190+conantar+1976+ant%C3%A1rtida&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESgLgy3sYCMJVgeuqhUQGrEiwBU6TJTf7wLk5rGu1614VJrqdLuWp-qfSkmnhcQC0R5rse8B-nrN_DYBcnB8N5rTDwt97Nmh7L7C-miRri8w-CbWCtBUFSO2L0_CqgOnisRY0Kl&sig=AHIEtbQBTnm3USzzSOMFdwf0FvdJOFN4Gw> Acessado em: 20 ago. 2011

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. São Paulo/Brasília: Editora Alfa-Ômega/Fundação Alexandre de Gusmão/FUNAG, 2000, 222 p.

GROB, Jill. Antarctica's Frozen Territorial Claims: A Meltdown Proposal. 2007.

JOYNER, Christopher C. Antarctica and the law of the sea. 1992. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?hl=pt->

BR&lr=&id=y6JAr747H60C&oi=fnd&pg=PR8&dq=antarctic+treaty+system+sea+law&ots=TW5hg5NNFq&sig=WzV0IudwBnL63ivxpoW8uVwSr-A#v=onepage&q=antarctic%20treaty%20system%20sea%20law&f=false>. Acessado em: 13 maio. 2011

JOYNER, Christopher C. *Fragile Ecosystems: Preclusive Restoration in the Antarctic*. 1994. Disponível em <http://lawlibrary.unm.edu/nrj/34/4/05_joyner_antarctic.pdf>. Acessado em: 13 maio. 2011

KRASNER, Stephen D. 1983. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. Disponível em <<http://tucnak.fsv.cuni.cz/~plech/Krasner%20Regimes.pdf>> Acesso em: 30 out. 2011.

MENEZES, Eurípedes Cardoso de. *Os Direitos do Brasil na Antártica*. Brasília: Serviço Gráfico do Senado Federal, 1971

MOURA, Gerson. *Sucessos e Ilusões – Relações Internacionais do Brasil Durante e Após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, 116 p.

PACHECO, Antônio Carlos de Assis. O tratado da Antártica e o Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, nº 113-114, p.103-142. Jan-Junho, 1986. Disponível em: <<https://docs.google.com/leaf?id=0B1F0CLR2vNgLNDkwZTA3MzQtZmUzYy00NWQxLWF1ZmQtNmUyZTcyNDI2YzM4&sort=name&layout=list&pid=0B1F0CLR2vNgLMTMyOGE4ZDQtNDViNC00ZGM1LTkzMWetYjYyODJmMjYxMzA3&cindex=60>> Acessado em: 25 ago. 2011.

PETERSON, M. J. *Managing the frozen south: the creation and evolution of the Antarctic Treaty System*. 1988. Disponível em <<http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=OIRzdhxpr3AC&oi=fnd&pg=PP17&dq=antarctic+treaty+system&ots=AVuwN-onAb&sig=i3j29glBkY3Fy0nXjhhbednaSkc#v=onepage&q=camora&f=false>>. Acessado em: 13 maio. 2011.

SATO, Eiiti. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 43, n. 1, jun. 2000. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: 19 abr. 2011.

SEITENFUS, Ricardo. *Apolítica externa do governo Lula é melhor do que a do governo FHC?* SIM. Disponível em <<http://www.seitenfus.com.br/arquivos/FSP-politica-externa-Lula-FHC.pdf>>. Acessado em: 20 set. 2011

TEMPLETON, M. *Protecting Antarctica: the development of the treaty system*. New Zealand Institute of International Affairs, 2002. 64p.

TRAGTENBERG, Maurício. Burocracia e Ideologia. São Paulo: Editora UNESP, 2006, 2ed.

VIEIRA, Friederick B. REIVINDICAÇÕES TERRITORIAIS DA ARGENTINA E DO CHILE SOBRE A ANTÁRTICA. 2006b. Disponível em:

<<http://www.usp.br/prolam/downloads/reivindicacoes.pdf>>. Acesso em: 16 maio. 2011.

VIEIRA, Friederick B. O Tratado da Antártica: Perspectivas Territorialista e Internacionalista. 2006a. Disponível em: <http://www.usp.br/prolam/downloads/2006_2_2.pdf> Acesso em: 16 maio. 2011.

VIGEVANI, Tullo et CEPALUNI, Gabriel. A política Externa no Governo Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Dversificação. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, nº 2, julho/dezembro 2007, p.273-335

VILLA, Rafael Duarte. Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas. Rev. Adusp, São Paulo, Maio, 2005.

VILSACK, Douglas. Managing The Uncommon Commons: Options For The Regulation Of Antarctic Tourism. 2003. Disponível em:

<<http://www2.coloradocollege.edu/dept/ec/Faculty/Hecox/Doug%20thesis%20site/CHAPTER%20II.pdf>> Acessado em: 25 maio. 2011.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso*: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005

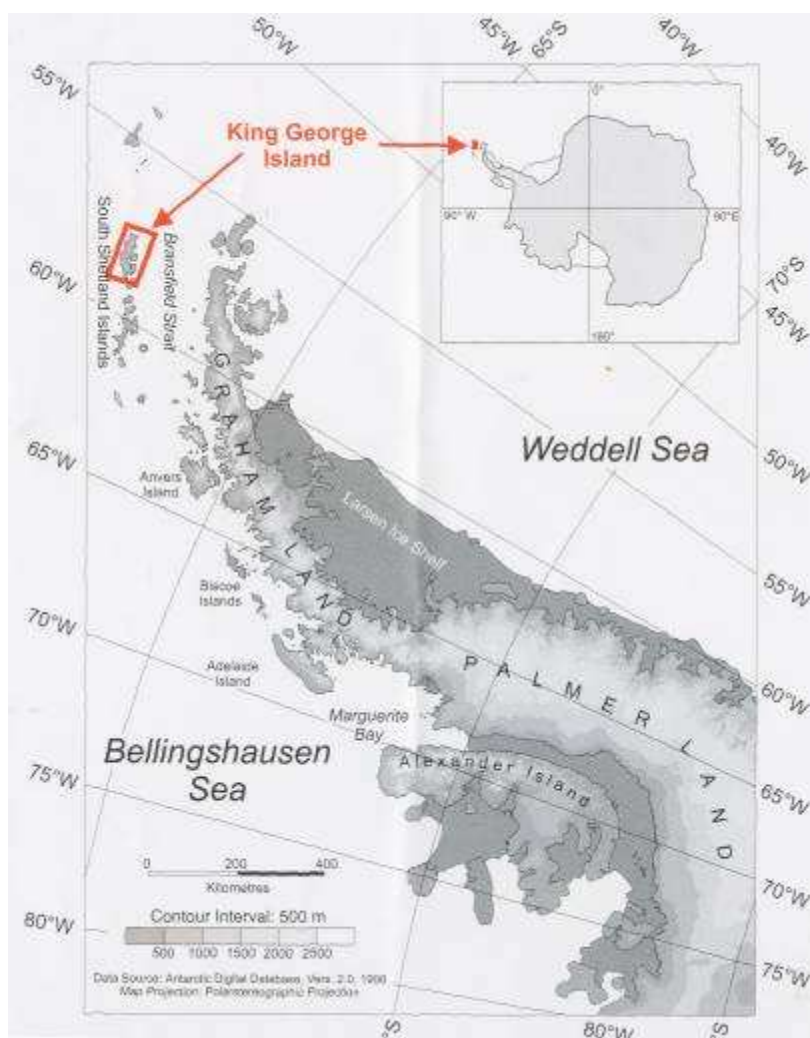
ANEXO A – MAPAS

Figura – 1 Mapa da Antártica com reivindicações territoriais



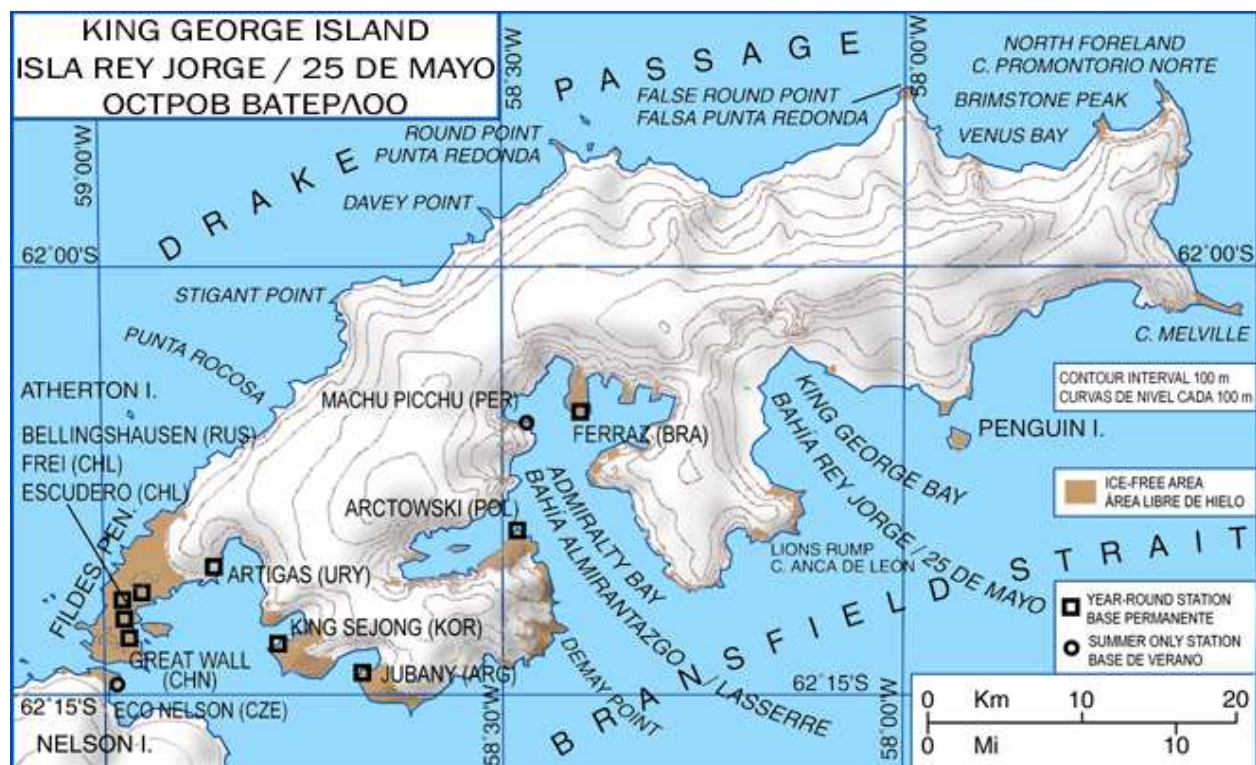
Fonte: <http://www.bussolaescolar.com.br/geografia/antartica2.jpg>

Figura 2- Mapa da Península Antártica e Ilha de Rei George



Fonte: <http://www.ecoterrabrasil.com.br/arquivos/turala4.jpg>

Figura 3 – Mapa da Ilha de Rei George e Estações Antárticas



Fonte: [http://lh4.ggpht.com/-YbFy3-](http://lh4.ggpht.com/-YbFy3-pKuzc/S3tDlphmwcl/AAAAAAAAAU8/Yzyuw78ovXg/Kgeorge_map.png)

[pKuzc/S3tDlphmwcl/AAAAAAAAAU8/Yzyuw78ovXg/Kgeorge_map.png](http://lh4.ggpht.com/-YbFy3-pKuzc/S3tDlphmwcl/AAAAAAAAAU8/Yzyuw78ovXg/Kgeorge_map.png)

ANEXO B – TRATADO DA ANTÁRTICA E PROANTAR

TRATADO DA ANTÁRTIDA

Os Governos da Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, República Francesa, Nova Zelândia, Noruega, União da África do Sul, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, e Estados Unidos da América.

Reconhecendo ser de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais;

Reconhecendo as importantes contribuições dos conhecimentos científicos logrados através da colaboração internacional na pesquisa científica realizada na Antártida;

Convecidos de que o estabelecimento de uma firme base para o prosseguimento e desenvolvimento de tal colaboração com lastro na liberdade de pesquisa científica na Antártida, conforme ocorreu durante o Ano Geofísico Internacional, está de acordo com os interesses da ciência e com progresso de toda a humanidade;

Convencidos, também, de que um tratado que assegure a utilização da Antártida somente para fins pacíficos e de que o prosseguimento da harmonia internacional na Antártida fortalecerão os fins e princípios corporificados na Carta das Nações Unidas;

Concordam no seguinte:

ARTIGO I

1. A Antártida será utilizada somente para fins pacíficos. Serão proibidas, inter alia, quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como as experiências com quaisquer tipos de armas.

2. O presente Tratado não impedirá a utilização de pessoal ou equipamento militar para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico.

ARTIGO II

Persistirá, sujeita às disposições do presente Tratado, a liberdade de pesquisa científica na Antártida e de colaboração para este fim, conforme exercida durante o Ano Geofísico Internacional.

ARTIGO III

1. A fim de promover a cooperação internacional para a pesquisa científica na Antártida, como previsto no Artigo II do presente Tratado, as Partes Contratantes concordam, sempre que possível e praticável, em que:

- a) a informação relativa a planos para programas científicos, na Antártida, será permutada a fim de permitir a máxima economia e eficiência das operações;
- b) o pessoal científico na Antártida, será permutado entre expedições e estações;
- c) as observações e resultados científicos obtidos na Antártida serão permutados e tornados livremente utilizáveis.

2. Na implementação deste artigo, será dado todo o estímulo ao estabelecimento de relações de trabalho cooperativo com as agências especializadas das Nações Unidas e com outras organizações internacionais que tenham interesse científico ou técnico na Antártida.

ARTIGO IV

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como:

- a) renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártida;
- b) renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártida que possa ter, quer como resultado de suas atividades, ou de seus nacionais, na Antártida, quer por qualquer outra forma;
- c) prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártida.

2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para programar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártida, ou para criar direitos de soberania na Antártida. Nenhuma nova reivindicação, ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.

ARTIGO V

1. Ficam proibidas as explosões nucleares na Antártida, bem como o lançamento ali de lixo ou resíduos radioativos.

2. No caso da conclusão de acordos internacionais sobre a utilização da energia nuclear inclusive as explosões nucleares e o lançamento de resíduos radioativos, de que participem todas as Partes Contratantes, cujos representantes estejam habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo X, aplicar-se-ão à Antártida as regras estabelecidas em tais acordos.

ARTIGO VI

As disposições do presente Tratado aplicar-se-ão à área situada ao sul de 60 graus de latitude sul, inclusive às plataformas de gelo, porém nada no presente Tratado prejudicará e, de forma alguma, poderá alterar os direitos ou exercícios dos direitos, de qualquer Estado, de acordo com o direito internacional aplicável ao alto-mar, dentro daquela área.

ARTIGO VII

1. A fim de promover os objetivos e assegurar a observância das disposições do presente Tratado, cada Parte Contratante, cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, terá o direito de designar observadores para realizarem os trabalhos de inspeção previstos no presente artigo. Os observadores deverão ser nacionais das Partes Contratantes que os designarem. Os nomes dos observadores serão comunicados a todas as outras Partes Contratantes, que tenham o direito de designar observadores e idênticas comunicações serão feitas ao terminarem sua missão.

2. Cada observador, designado de acordo com as disposições do Parágrafo 1 deste artigo, terá completa liberdade de acesso, em qualquer tempo a qualquer e a todas as áreas da Antártida.

3. Todas as áreas da Antártida, inclusive todas as estações, instalações e equipamentos existentes nestas áreas, e todos os navios e aeronaves em pontos de embarque ou desembarque na Antártida estarão a todo tempo abertos à inspeção de quaisquer observadores designados de acordo com o parágrafo 1 deste artigo.

4. A observação aérea poderá ser efetuada a qualquer tempo, sobre qualquer das áreas da Antártida, por qualquer das Partes Contratantes que tenha o direito de designar observadores.

5. Cada Parte Contratante no momento em que este Tratado entrar em vigor, informará as outras Partes Contratantes e daí por diante darão notícia antecipada de:

- a) todas as expedições com destino à Antártida, por parte de seus navios ou nacionais, e todas as expedições à Antártida organizadas em seu território ou procedentes do mesmo;
- b) todas as estações antártida que estejam ocupadas por súditos de sua nacionalidade; e,
- c) todo o pessoal ou equipamento militar que um país pretenda introduzir na Antártida, observadas as condições previstas no Parágrafo 2 do Artigo I do presente Tratado.

ARTIGO VIII

1. A fim de facilitar o exercício de suas funções, de conformidade com o presente Tratado, e sem prejuízo das respectivas posições das Partes Contratantes relativamente à jurisdição sobre todas as pessoas na Antártida, os observadores designados de acordo com o Parágrafo 1 do Artigo VII, e o pessoal científico intercambiado de acordo com o subparágrafo 1(b) do Artigo III deste Tratado, e os auxiliares que acompanhem as referidas pessoas, serão sujeitos apenas à jurisdição da Parte Contratante de que sejam nacionais, a respeito de todos os atos ou omissões que realizarem, enquanto permanecerem na Antártida, relacionados com o cumprimento de suas funções.

2. Sem prejuízo das disposições do Parágrafo 1 deste artigo, e até que sejam adotadas as medidas previstas no subparágrafo 1(e) do Artigo IX, as Partes Contratantes interessadas em qualquer caso de litígio, a respeito do exercício de jurisdição na Antártida, deverão consultar-se conjuntamente com o fim de alcançarem uma solução mutuamente aceitável.

ARTIGO IX

1. Os representantes das Partes Contratantes, mencionadas no preâmbulo deste Tratado, reunir-se-ão na cidade de Camberra, dentro de dois meses após a entrada em vigor do Tratado, e daí por diante sucessivamente em datas e lugares convenientes, para o propósito de intercambiarem informações, consultarem-se sobre matéria de interesse comum pertinente à Antártida e formularem, considerarem e recomendarem a seus Governos medidas concretizadoras dos princípios e objetivos do Tratado, inclusive as normas relativas ao:

- a) uso da Antártida somente para fins pacíficos;
- b) facilitação de pesquisas científicas na Antártida;
- c) facilitação da cooperação internacional da Antártida;
- d) facilitação do exercício do direito de inspeção previsto no Artigo VII do Tratado;
- e) questões relativas ao exercício de jurisdição na Antártida;
- f) preservação e conservação dos recursos vivos na Antártida.

2. Cada Parte Contratante que se tiver tornado membro deste Tratado por adesão, de acordo com o Artigo XIII, estará habilitada a designar representantes para comparecerem às reuniões referidas no Parágrafo 1 do presente artigo, durante todo o tempo em que a referida Parte Contratante demonstrar seu interesse pela Antártida, pela promoção ali de substancial atividade de pesquisa científica, tal como o estabelecimento de estação científica ou o envio de expedição científica.

3. Os relatórios dos observadores referidos no Artigo VII do presente Tratado deverá ser transmitidos aos representantes das Partes Contratantes que participarem das reuniões previstas no Parágrafo 1 do presente artigo.

4. As medidas previstas no Parágrafo 1 deste artigo tornar-se-ão efetivas quando aprovadas por todas as Partes Contratantes, cujos representantes estiverem autorizados a participar das reuniões em que sejam estudadas tais medidas.

5. Todo e qualquer direito estabelecido no presente Tratado poderá ser exercido a partir da data em que o Tratado entrar em vigor, tenham ou não sido propostos, considerados, ou aprovados, conforme as disposições deste Artigo, as medidas destinadas a facilitar o exercício de tais direitos.

ARTIGO X

Cada umas das Partes Contratantes compromete-se a empregar os esforços apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios e propósitos do presente Tratado.

ARTIGO XI

1. Se surgir qualquer controvérsia entre duas ou mais das Partes Contratantes, a respeito da interpretação ou aplicação do presente Tratado, estas Partes Contratantes se consultarão entre si para que o dissídio se resolva por negociação, investigação, conciliação, arbitramente, decisão judicial ou outro meio pacífico de sua escolha.

2. Qualquer controvérsia dessa natureza, que não possa ser resolvida por aqueles meios, será levada à Corte Internacional de Justiça, com o consentimento, em cada caso, de todas as Partes interessadas. Porém se não for obtido um consenso a respeito do encaminhamento da controvérsia à Corte Internacional, as Partes em litígio não se eximirão da responsabilidade de continuar a procurar resolvê-la por qualquer dos vários meios pacíficos referidos no Parágrafo 1 deste artigo.

ARTIGO XII

1. a) O presente Tratado pode ser modificado ou emendado em qualquer tempo, por acordo unânime das Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX. Qualquer modificação ou emenda entrará em vigor quando o Governo depositário tiver recebido comunicação, de todas as Partes Contrantes, de a haverem ratificado.

b) Tal modificação ou emenda, daí por diante, entrará em vigor em relação a qualque outra Parte Contratante quando o Governo depositário receber notícia de sua ratificação. Qualquer Parte Contratante de que não se tenha notícia de haver ratificado, dentro de dois anos a partir da data da vigência da modificação ou emenda, de acordo com a disposição do Subparágrafo 1(a) deste artigo, será considerada como se tendo retirado do presente Tratado na data da expiração daquele prazo.

2.a) Se, depois de decorridos trinta anos da data da vigência do presente Tratado, qualquer das Partes Contratantes, cujos representantes estiverem habilitados a participar das

reuniões previstas no Artigo IX, assim o requerer, em comunicação dirigida ao Governo depositário, uma conferência de todas as Partes Contratantes será realizada logo que seja praticável para rever o funcionamento do Tratado.

b) Qualquer modificação ou emenda ao presente Tratado, que for aprovada em tal conferência pela maioria das Partes Contratantes nela representadas, inclusive a maioria daquelas cujos representantes estão habilitados a participar das reuniões previstas no Artigo IX, será comunicada pelo Governo depositário a todas as Partes Contratantes imediatamente após o término da conferência e entrará em vigor de acordo com as disposições do Parágrafo 1 do presente artigo.

c) Se qualquer modificação ou emenda não tiver entrado em vigor, de acordo com as disposições do Subparágrafo 1(a) deste artigo, dentro do período de dois anos após a data de sua comunicação a todas as Partes Contratantes, qualquer tempo após a expiração daquele prazo, comunicar ao Governo depositário sua retirada do presente Tratado e esta retirada terá efeito dois anos após o recebimento da comunicação pelo Governo depositário.

ARTIGO XIII

1. O presente Tratado estará sujeito à ratificação por todos os Estados signatários. Ficará aberto à adesão de qualquer Estado que for membro das Nações Unidas, ou de qualquer outro Estado que possa ser convidado a aderir ao Tratado com o consentimento de todas as Partes Contratantes cujos representantes estiverem habilitados a participar das reuniões previstas ao Artigo IX do Tratado.

2. A ratificação ou a adesão ao presente Tratado será efetuada por cada Estado de acordo com os seus processos constitucionais.

3. Os instrumentos de ratificação ou de adesão estão depositados junto ao Governo dos Estados Unidos da América, aqui designado Governo depositário.

4. O Governo depositário informará todos os Estados signatários e dos aderentes, da data de cada depósito de instrumento de ratificação ou adesão e da data de entrada em vigor do Tratado ou de qualquer emenda ou modificação.

5. Feito o depósito dos instrumentos de ratificação por todos os Estados signatários, o presente Tratado entrará em vigor para qualquer Estado aderente na data do depósito do instrumento de adesão.

6. O presente Tratado será registrado pelo Governo depositário, de conformidade com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas.

ARTIGO XIV

O presente Tratado, feito nas línguas inglesa, francesa, russa e espanhola, em versões igualmente idênticas, será depositado nos arquivos do Governo dos Estados Unidos da América, que enviará cópias aos Governos dos Estados signatários e aderentes.

ATUAL TEXTO - PROANTAR

Edição Número 36 de 22/02/2007

Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

Comando da Marinha

Ministério da Defesa

PORTARIA Nº 318/MB, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006

Aprova o Programa Antártico Brasileiro

O COORDENADOR DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR (CIRM),

usando da atribuição que lhe confere o item X, do Artigo 16, do Regimento da CIRM, resolve:

Art. 1º Aprovar o novo texto para o Programa Antártico Brasileiro, que a esta acompanha.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na presente data.

ROBERTO DE GUIMARÃES CARVALHO

Almirante-de-Esquadra Comandante da Marinha

ANEXO

COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR

PROGRAMA ANTÁRTICO BRASILEIRO - 2006 -

INTRODUÇÃO

A Antártica tem um papel essencial nos sistemas naturais globais. É o principal regulador térmico do Planeta, controla as circulações atmosféricas e oceânicas, influenciando o clima e as condições de vida na Terra. Além disso, é detentora das maiores reservas de gelo (90%) e água doce (70%) do Planeta e de recursos minerais e energéticos incalculáveis.

Ao longo das últimas décadas, importantes observações científicas, dentre as quais, as relativas à redução da camada protetora de ozônio da atmosfera, à poluição atmosférica e à desintegração parcial do gelo na periferia do continente, evidenciaram a sensibilidade da região polar austral às mudanças climáticas globais.

A pesquisa científica da região austral, na qual o Brasil se engajou desde o final do século XIX, é de indubitável importância para o entendimento do funcionamento do sistema Terra. Esclarecer as

complexas interações entre os processos naturais antárticos e globais é, pois, essencial para a preservação da própria vida.

A condição do Brasil de país atlântico, situado a uma relativa proximidade da região antártica (é o sétimo país mais próximo), e as óbvias ou prováveis influências dos fenômenos naturais que lá ocorrem sobre o território nacional, já de início, justificam plenamente o histórico interesse brasileiro

sobre o continente austral.

Essas circunstâncias, além de motivações estratégicas, de ordem geopolítica e econômica, foram fatores determinantes para que o País aderisse ao Tratado da Antártica, em 1975, e desse início ao

Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), em 1982.

A entrada do Brasil no chamado Sistema do Tratado da Antártica abriu à comunidade científica nacional a oportunidade de participar em atividades que, juntamente com a pesquisa do espaço e do

fundo oceânico, constituem as últimas grandes fronteiras da ciência internacional.

No contexto acima delineado, o Programa Antártico Brasileiro estabelece como o Brasil participará das explorações científicas deste continente, em vista à sua importância para a humanidade e especialmente para o País.

EMBASAMENTO LEGAL

O ordenamento jurídico brasileiro, relativo à Antártica, a partir do Decreto nº 75.963, de 11 de junho de 1975, pelo qual foi promulgado o "Tratado da Antártica", constitui-se dos seguintes atos:

- 1 - Decreto nº 86.829, de 12 de janeiro de 1982, que criou a Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR), alterado pelos Decreto no 123, de 20 de maio de 1991, e Decreto no 3.416, de 19 de abril de 2000;
- 2 - Decreto nº 86.830, de 12 de janeiro de 1982, que atribuiu à Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) a elaboração do projeto do Programa Antártico Brasileiro ;
- 3 - Decreto nº 93.935, de 15 de janeiro de 1987, que promulgou a Convenção para a Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR);
- 4 - Decreto nº 94.401, de 03 de junho de 1987, que aprovou a Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR);
- 5 - Decreto nº 66, de 18 de março de 1991, que promulgou a Convenção para a Conservação das Focas Antárticas;
- 6 - Decreto nº 123, de 20 de maio de 1991, que aprovou o Regulamento Consolidado da CONANTAR, alterado pelo Decreto nº 3.416, de 19 de abril de 2000;
- 7 - Decreto Legislativo nº 88, de 06 de junho de 1995, que aprovou o texto do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente - Protocolo de Madri;
- 8 - Decreto nº 1.791, de 15 de janeiro de 1996, que institui, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA); e
- 9 - Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências.

1. ELEMENTOS ESTRUTURAIS

O PROANTAR, para atingir seus objetivos, na promoção de pesquisa científica diversificada e de

alta qualidade na região antártica contribuindo para a condição de o Brasil continuar com a condição

de membro consultivo do Tratado da Antártica, obedece às seguintes linhas estruturais:

1.1 - Fatores Condicionantes

Na sua concepção, o PROANTAR observou os seguintes fatores condicionantes:

- a) os princípios básicos e os objetivos brasileiros principais estabelecidos na POLANTAR;
- b) as resoluções emanadas da CONANTAR;
- c) as orientações, no que concerne a assuntos científicos e tecnológicos, emitidos pelo CONAPA;
- d) as resoluções adotadas pela CIRM para o PROANTAR; e
- e) as linhas-mestras e os objetivos da política externa brasileira.

1.2 - Competências

1.2.1 - Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR)

A CONANTAR é o órgão colegiado de caráter permanente, presidido pelo Ministro de Estado das

Relações Exteriores, criado com a finalidade de assessorar o Presidente da República na formulação

e na consecução da POLANTAR.

À CONANTAR compete:

- a) propor diretrizes e medidas para a formulação, atualização e consecução da POLANTAR, acompanhando os seus resultados e sugerindo as necessárias alterações;
- b) orientar e coordenar a elaboração dos planos e projetos relativos a assuntos antárticos;
- c) examinar e aprovar o Programa Antártico Brasileiro, de acordo com as diretrizes da POLANTAR;
- d) acompanhar a execução do PROANTAR no que se refere ao cumprimento das diretrizes da POLANTAR;
- e) examinar as ofertas de cooperação internacional em assuntos antárticos, dentro do espírito e da letra do Tratado da Antártica;
- f) propor o encaminhamento de solicitações de cooperação e assistência internacionais em matéria de assuntos antárticos;
- g) sugerir a destinação de recursos financeiros adicionais para incrementar o desenvolvimento das atividades antárticas;
- h) examinar implicações políticas decorrentes das diretrizes e orientações do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR), referentes à pesquisa científica na Antártica por parte de países aderentes ao Tratado da Antártica, que aspirem à condição de Parte Consultiva desse instrumento internacional;
- i) examinar as recomendações adotadas pelas Reuniões de Consulta do Tratado da Antártica e as providências a serem tomadas para a sua aprovação pelo Brasil;
- j) acompanhar, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a evolução da política antártica no âmbito do Tratado da Antártica e nos demais foros internacionais, adaptando a POLANTAR a essa evolução;
- l) estimular a participação, por intermédio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), órgão criado para a implementação do PROANTAR, de universidades, centro de pesquisas e entidades governamentais ou privadas, nas atividades antárticas, quer no seu planejamento, quer na sua execução, propondo, quando for o caso, a inclusão dos seus projetos no PROANTAR;
- m) examinar e aprovar as propostas avaliadas e encaminhadas pela CIRM relativas às ofertas de colaboração e participação de universidades, centros de pesquisas e entidades governamentais ou privadas nas atividades de planejamento e execução do PROANTAR;
- n) propor a atualização da legislação brasileira relativa a assuntos antárticos;
- o) coordenar e orientar a participação nacional em foros internacionais, reuniões, congressos ou grupos de trabalho ou, ainda, em quaisquer outras atividades relacionadas com matérias políticas, econômicas, técnico-científicas e ecológicas de interesse antártico;
- p) coordenar a divulgação de temas relacionados com as atividades antárticas brasileiras;
- q) promover, quando julgado conveniente, conferências, exposições ou seminários sobre assuntos antárticos, seja para colher subsídios junto à comunidade acadêmica e científica, seja para melhor divulgar o trabalho da comissão, o estado de progresso do PROANTAR e o cumprimento das metas dentro do conjunto de interesses nacionais no sistema antártico.

1.2.2 - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

A CIRM é o órgão colegiado de caráter permanente, coordenado pelo Comandante da Marinha, ao qual foi atribuída a elaboração do PROANTAR e a sua implementação, após aprovação pela CONANTAR.

Com relação ao PROANTAR, destacam-se as seguintes atribuições da CIRM:

- a) promover o planejamento e a implementação do Programa;
- b) coordenar e controlar a execução dos subprogramas e projetos que compõem o PROANTAR;
- c) planejar e controlar as Operações Antárticas por intermédio da Secretaria da CIRM (SECIRM);
- d) propor alterações ao PROANTAR, quando couber, não só com base na avaliação dos resultados das atividades desenvolvidas e de novos projetos apresentados, como também em face da evolução da estrutura geral técnico-administrativa do programa;
- e) contribuir com recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas com o mar e com a Antártica, por meio de dotações orçamentárias ou de destaques de créditos de outras fontes, internas ou externas; e
- f) acompanhar os resultados e propor as alterações na execução do PROANTAR.

1.2.3 - Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA)

É um Comitê de caráter permanente, coordenado pelo Secretário de Políticas e Programas de Pesquisas e Desenvolvimento (SEPED) do Ministério da Ciência e Tecnologia, que tem por finalidade

a assessoria ao Ministro da Ciência e Tecnologia nos assuntos relacionados à política científica e tecnológica do PROANTAR, em consonância com a POLANTAR.

Ao CONAPA compete:

- a) assessorar o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, nos assuntos relacionados com as atividades e interesses científicos e tecnológicos na Antártica;
- b) propor ao Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia normas e diretrizes orientadoras da atuação do órgão no âmbito da POLANTAR;
- c) examinar e orientar o encaminhamento, a órgãos e entidades governamentais responsáveis pela execução da POLANTAR, de proposições e projetos relativos a assuntos antárticos, especificamente em matérias técnico-científicas;
- d) acompanhar os trabalhos de foros deliberativos e instâncias administrativas nacionais e internacionais, bem como as atividades em execução;
- e) assessorar, no que concerne a assuntos científicos e tecnológicos, a participação de representantes nacionais em conclave de organismos do âmbito do Sistema do Tratado da Antártica;
- f) preparar documentos formais para a POLANTAR, quando solicitado pela Comissão Nacional para Assuntos Antárticos;
- g) prestar assessoramento a outros organismos nacionais ligados às atividades antárticas brasileiras; e
- h) induzir o processo de relacionamento institucional com o SCAR.

1.3 - Bases de Funcionamento

Cabe à CIRM a elaboração do PROANTAR e a sua implementação após a aprovação do Programa pela CONANTAR.

O Gerente do PROANTAR é o Secretário da CIRM, responsável, perante essa Comissão, pela coordenação dos grupos componentes do Programa, pelo planejamento das operações antárticas e pelo planejamento e execução do apoio logístico necessário à consecução dos projetos científicos e tecnológicos a serem desenvolvidos pelo País na Antártica.

Consentâneo com os objetivos brasileiros para a Antártica, o PROANTAR estabelece um planejamento integrado de longo prazo e uma coordenação articulada das atividades antárticas brasileiras. Além disso, sua execução é descentralizada, com base nas diretrizes oriundas dos órgãos

e documentos definidos como seus fatores condicionantes.

Todas as atividades a serem desenvolvidas na região antártica, incluindo as de pesquisa, turismo, pesca, educação, divulgação, artísticas, entre outras, devem estar enquadradas em diretrizes estabelecidas por este Programa. Da mesma forma, as propostas para estas atividades serão submetidas à Subcomissão do PROANTAR, para análise e aprovação dentro das respectivas

áreas de competências dos grupos que a compõem. Em seguida, após a aprovação pela CIRM, a Subcomissão deverá inserir os projetos aprovados no planejamento das operações antárticas, divulgar aos interessados a cinemática dos eventos e estruturar o apoio logístico necessário à implementação, ao acompanhamento e à segurança para a execução de tais atividades.

Essas atividades deverão observar as normas e os procedimentos estabelecidos pelo Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção ao Meio Ambiente - Protocolo de Madri - de forma a limitar

os impactos negativos sobre o meio ambiente antártico.

1.4 - Objetivos

São objetivos do PROANTAR:

- a) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela POLANTAR;
- b) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;
- c) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do Sistema do Tratado da Antártica, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;
- d) promover a presença brasileira na Antártica, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;
- e) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártica, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;
- f) contribuir com a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártica, inclusive, por meio de participação ativa no esforço internacional para este fim;
- g) desenvolver tecnologia, visando a minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártica;
- h) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente

antártico;

i) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártica.

1.5 - Metas

São estabelecidas as seguintes metas para o PROANTAR:

a) desenvolver pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes, especialmente, os que tenham repercussão global e aqueles que afetam ou possam vir a

afetar o homem e o território brasileiros;

b) obter e produzir dados tecnológicos e científicos, sobretudo de fenômenos cuja influência alcance o território brasileiro, ou que sejam relevantes para o ser humano, ou que possam ser usados em aplicações práticas no País;

c) apoiar a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de pesquisadores brasileiros em assuntos antárticos, bem como apoiar a complementação da formação de cientistas e técnicos, nestes mesmos temas, em áreas de conhecimento onde haja maior interesse para o Brasil;

d) apoiar atividades educacionais em todos os níveis, inclusive com intercâmbio acadêmico internacional;

e) capacitar o País na ampliação dos meios que permitam a expansão das pesquisas científicas e tecnológicas no mar e no continente antárticos;

f) promover um sistema central de informações científicas, ambientais e logísticas adequado ao planejamento e à execução das medidas de proteção ao meio ambiente antárticos;

g) desenvolver soluções tecnológicas e especificar procedimentos que contribuam para a minimização do impacto ambiental das atividades brasileiras na Antártica, sejam elas de qualquer

natureza, inclusive as científicas, logísticas ou de turismo;

h) desenvolver programas de monitoramento ambiental nas áreas de atividade do Brasil na Antártica; e

i) incentivar e prover os meios para dar ênfase à representatividade brasileira, no que tange à ciência antártica, em eventos e reuniões científicas internacionais.

2. COORDENAÇÃO

A coordenação do PROANTAR é exercida com a participação de:

Secretário da CIRM, como gerente do Programa; e

- Subcomissão para o PROANTAR.

2.1 - Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

O Secretário da CIRM é o gerente do PROANTAR perante o Plano Plurianual do Governo Federal,

em consonância com o disposto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004 e no § 3º do art. 1º e, no § 5º do art. 4º do Decreto nº 5.233, de 06 de outubro de 2004.

2.1.1 - Competência

Compete ao Secretário da CIRM validar as informações prestadas pelos coordenadores das diversas ações do PROANTAR, nos termos da Portaria Nº 198 do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, de 18 de junho de 2005.

Os coordenadores de ações do PROANTAR deverão, periodicamente, informar os seguintes dados

relativos às mesmas:

a) desempenho físico;

- b) desempenho físico e financeiro das ações não orçamentárias; e
- c) restrições à execução e providências adotadas para superação.

2.2 - Subcomissão para o PROANTAR

Coordenada pelo Secretário da CIRM, é uma subcomissão de caráter permanente, dentro da estrutura administrativa da SECIRM, na qual se apóia para a realização de suas tarefas, criada com

a finalidade de assessorar a CIRM no exercício de suas funções com respeito ao PROANTAR. É subsidiada pelos Grupos de Assessoramento (GA), de Operações (GO) e de Avaliação Ambiental

(GAAm) do PROANTAR, podendo ter a participação de representantes de outras instituições da CIRM

que tenham ações previstas no PROANTAR, ou que tenham participação na implementação do Programa, ou ainda, de qualquer outra entidade, por convite da Subcomissão, para tratar de assuntos específicos.

2.2.1 - Competência

a) Compete à Subcomissão para o PROANTAR examinar e harmonizar as propostas dos Grupos de Assessoramento, de Operações e de Avaliação Ambiental do PROANTAR, levá-las ao plenário da

CIRM e, quando se fizer necessário, transmitir àqueles Grupos as providências a serem tomadas em

decorrência de determinações emanadas da CIRM; e

b) preparar as informações e relatórios rotineiros exigidos pelo Tratado da Antártica, para divulgação por meio da CONANTAR.

2.2.2 - Grupos de Assessoramento, de Operações e Avaliação Ambiental do PROANTAR

São grupos de caráter permanente que, sob a supervisão da Subcomissão para o PROANTAR, têm como propósito realizar o planejamento básico das atividades que implementam o Programa, com atribuições e mecanismos de funcionamento definidos em atos baixados pelas instituições onde

foram criados.

2.2.3 - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

A Secretaria da CIRM tem a finalidade de assessorar o Coordenador da CIRM e executar as atividades pertinentes aos encargos técnicos e administrativos da Comissão e prestar o apoio técnico-administrativo necessário ao funcionamento da Subcomissão.

2.2.3.1 - Competência

Além das tarefas inerentes ao apoio à Subcomissão, no que tange à implementação, à coordenação e ao controle do PROANTAR, compete à SECIRM:

a) estruturar e normatizar o funcionamento e prestar o apoio técnico-administrativo ao GO do PROANTAR;

b) promover a implementação das atividades do PROANTAR, a serem executadas pelas diferentes instituições participantes deste Programa;

c) planejar e controlar as operações dos meios envolvidos na implementação do PROANTAR; e

d) planejar, coordenar e acompanhar os deslocamentos das equipes envolvidas na execução dos projetos de pesquisa do PROANTAR na região antártica.

2.2.3.2 - Meios

Especificamente para o desempenho das tarefas que lhe competem no PROANTAR, a SECIRM contará com o pessoal e recursos necessários ao exercício das seguintes atividades:

- apoio administrativo à CIRM;
- publicação de textos e informações diversas relativas ao PROANTAR;
- acompanhamento financeiro, organização das propostas orçamentárias e aplicação dos recursos financeiros disponibilizados para as operações logísticas do PROANTAR, sob a orientação do gerente do PROANTAR; e
- planejamento e controle das Operações Antárticas.

Para o planejamento e controle das operações, a SECIRM terá o concurso dos órgãos responsáveis pelos meios colocados à disposição do PROANTAR, a saber: Comando da Marinha,

Comando da Aeronáutica e outros órgãos ou entidades participantes do Programa.

2.3.4 - Grupo de Assessoramento - GA

O GA, coordenado por órgão da estrutura do MCT, assessora o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) nas atividades de seleção, acompanhamento e nas

atividades de apoio financeiro aos projetos de pesquisa. Compete ao CNPq decidir, em função do andamento e dos resultados apresentados pelos projetos científicos e tecnológicos, a liberação dos

recursos financeiros aprovados específicos da área de pesquisa.

2.3.4.1 - Competências:

- a) assessorar a Subcomissão nas questões de pesquisa relativas à implementação do PROANTAR;
- b) analisar o mérito científico das propostas de projetos submetidas ao Programa;
- c) recomendar as ações de interesse da comunidade científica antártico-brasileira à CIRM, por intermédio da Subcomissão; e
- d) compatibilizar as propostas de projetos científicos e tecnológicos recomendados com os objetivos e metas do PROANTAR e as disponibilidades financeiras, propondo os ajustes necessários.

2.3.5 - Grupo de Operações - GO

Coordenado pela Subcomissão do PROANTAR, contribui para o planejamento e a execução das operações antárticas.

2.3.5.1 - Competência

- a) avaliar as possibilidades de apoio logístico aos projetos científicos e tecnológicos aprovados pelo GA;
- b) contribuir com o planejamento operativo das operações antárticas; e
- c) assessorar a Subcomissão na indicação dos meios humanos e materiais para a realização das atividades necessárias que viabilizem a execução dos projetos científicos e tecnológicos previstos para cada operação antártica.

2.3.6 - Grupo de Avaliação Ambiental do PROANTAR -GAAm

Coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, o GAAM deve contribuir para o cumprimento das

instruções estabelecidas no Protocolo de Madri (Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção do

Meio Ambiente), ratificado pelo Governo brasileiro em 6 de junho de 1995.

2.3.6.1 - Competência

- a) avaliar os impactos sobre o meio ambiente antártico e os ecossistemas dependentes e associados referentes às atividades de pesquisas científicas, operacionais e de apoio logístico, de turismo e de quaisquer outras, governamentais ou não, inclusive as mudanças ocorridas nas atividades já em desenvolvimento;
- b) elaborar os relatórios de avaliação preliminar, inicial e abrangente de impacto ambiental das atividades a serem desenvolvidas na Antártica;
- c) apontar os meios para prevenir, minimizar, ou evitar o impacto das atividades no meio ambiente antártico;
- d) sugerir a implementação, modificação, suspensão ou cancelamento de atividades que provoquem ou ameacem provocar repercussões, negativas ou positivas, no meio ambiente antártico e em seus ecossistemas dependentes e associados;
- e) estabelecer sistemática de monitoramento ambiental para o meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados;
- f) sugerir a aplicação de procedimentos necessários a situações que requeiram uma resposta urgente, incluindo as ações preventivas ou de emergências quanto à proteção do meio ambiente;
- g) identificar a necessidade de desenvolvimento de estudos e pesquisas para conhecimento do meio ambiente antártico;
- h) articular-se com outras instituições nacionais e estrangeiras que tratem de assuntos correlatos ao meio ambiente antártico e seus ecossistemas dependentes e associados;
- i) articular-se com os responsáveis pela avaliação de impacto ambiental de programas Antárticos estrangeiros; e
- j) subsidiar a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro, da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, nos assuntos pertinentes ao meio ambiente Antártico e seus ecossistemas dependentes e associados.

3 - RECURSOS FINANCEIROS

Os recursos financeiros destinados ao PROANTAR originam-se das seguintes fontes:

- a) dotação específica no Orçamento Geral da União;
- b) dotação específica no Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico e de outros fundos especiais;
- c) dotação específica nos orçamentos de órgãos e agências dos governos federal, estaduais e municipais;
- d) contrapartida de entidades e instituições, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;
- e) doações e legados;
- f) receitas patrimoniais; e
- g) outras fontes.

A CONANTAR e o CONAPA podem sugerir ao gerente do Programa a destinação de recursos financeiros extra-orçamentários adicionais que venham a obter para incrementar o desenvolvimento das atividades antárticas.

A aplicação de recursos para o PROANTAR é feita de acordo com os subprogramas, projetos e subprojetos, selecionados e aprovados pela CIRM e pela CONANTAR, em ligação com o Ministério do

Planejamento e Orçamento, nos termos da alínea "c", do Art. 2º do Decreto nº 74.557, de 12/09/74,

que cria a CIRM.

Os recursos destinados à execução dos projetos do PROANTAR são aplicados de acordo com as modalidades de financiamento das respectivas fontes.

A responsabilidade sobre o emprego dos recursos financeiros orçamentários, perante a estrutura governamental, é do gerente do PROANTAR.

4 - ORGANIZAÇÃO DOS SUBPROGRAMAS

O PROANTAR está organizado em sete subprogramas: três de caráter científico, um de caráter tecnológico e três de apoio, suficientemente abrangentes na sua definição para coordenar e integrar

os projetos apresentados pelas instituições participantes. São eles:

- Ciências Físicas;
- Geociências;
- Ciências da Vida;
- Desenvolvimento Tecnológico;
- Meio Ambiente;
- Educação, Treinamento e Sensibilização; e
- Logística.

A acentuada e rápida evolução da participação brasileira na Antártica, fruto da experiência adquirida, determinam a necessidade de constante reavaliação do PROANTAR, tarefa a cargo da Subcomissão do Programa, que proporá tais alterações à CIRM.

4.1 - Subprograma de Ciências Físicas

Compreende, dentre outros, a meteorologia, a física e a química da atmosfera e as relações solar-terrestres, astrofísica e oceanografia.

O campo da meteorologia, da física e da química da baixa atmosfera tem por propósitos desenvolver pesquisas sobre o clima e os processos físicos e químicos que atuam na troposfera e na

estratosfera antárticas. O continente antártico e os oceanos que o circunda atuam sobre a atmosfera

de todo o hemisfério Sul, principalmente no sentido de estabilizar as variações climáticas. Nesse campo, procura-se caracterizar a influência do homem sobre o equilíbrio climático. A Antártica representa um laboratório único para se avaliar o impacto do homem sobre o clima e suas repercussões no território nacional e, de maneira indireta, beneficiar as atividades agrícolas e contribuir com a previsão de geadas e secas no Brasil. Os estudos realizados nessa área permitem,

também, o acompanhamento de fenômenos atmosféricos de grande escala, como a redução da camada de ozônio e o aquecimento terrestre e, até mesmo, alguns fenômenos naturais extremos sobre o território brasileiro. Os dados obtidos representarão, ainda, um fator de segurança às expedições científicas na região, por intermédio das previsões locais do tempo.

O principal propósito da pesquisa em física da alta atmosfera é entender problemas globais, aproveitando as condições especiais (geográficas e magnéticas) da região antártica.

A ausência de população na Antártica e nas regiões vizinhas facilita os vãos de balões e foguetes. O sistema de ventos e a geometria do campo magnético são favoráveis ao vôo de cargas

de balões para estudar radiações e , precipitações de partículas, auroras e outros fenômenos magnetosféricos. A configuração do campo magnético no Sul oferece vantagens especiais para

distinguir entre os efeitos de correntes, geradas por ações de marés na ionosfera e as correntes que circulam na magnetosfera, pois as primeiras são determinadas pela posição geográfica e as últimas pela posição magnética.

No verão austral, os dias mais longos permitem observações ininterruptas do Sol por vários meses, possibilitando a realização de estudos das oscilações próprias do Sol, cujo conhecimento é crucial para a pesquisa da estrutura interna do astro.

Como diversos fenômenos que ocorrem na ionosfera tropical no Brasil têm origem na precipitação de partículas carregadas na região auroral na Antártica, o estudo desta precipitação irá possibilitar melhor compreensão da ionosfera equatorial.

Os estudos oceanográficos, que abrangem a plataforma continental e a região abissal, têm por propósito investigar as relações entre os sistemas de circulação da Antártica e dos oceanos adjacentes, com especial ênfase no Atlântico Sul. Inclui-se aí o estudo das características físico-químicas

e das trocas das águas, para avaliação do balanço de calor e da dispersão de propriedades e de organismos. Esse campo abrange, adicionalmente, os estudos da interface atmosférica e das bases físicas necessárias às pesquisas biológicas, climatológicas e correlatas.

4.2 - Subprograma de Geociências

Engloba, dentre outros, estudos geológicos, geofísicos, glaciológicos e cartográficos.

A geologia e a geofísica abrangem áreas continentais e marinhas nos seus aspectos petrográficos, sedimentográficos, estratigráficos, estruturais, glaciológicos e econômicos.

Os estudos geológicos têm por propósito específico o conhecimento e a interpretação da história geológica e geodinâmica da litosfera, no contexto do "Continente da Gondwana", visando colher subsídios para o estudo da evolução geotectônica do Atlântico Sul e, em particular, do território brasileiro.

Os estudos geofísicos têm por propósito o levantamento de dados, por meio da utilização das mais recentes técnicas e metodologias, para mapeamento e monitoramento de áreas continentais ou marinhas de interesse científico.

Os estudos glaciológicos têm como propósito entender o papel do manto de gelo antártico no meio ambiente global e, em particular, determinar a resposta do gelo às mudanças climáticas e as consequências para o ambiente brasileiro.

Os estudos cartográficos das áreas onde se desenvolvam atividades brasileiras têm por objetivo a produção de documentos necessários aos deslocamentos no continente ou ilhas, à segurança das

navegações marítima e aérea, ao monitoramento ambiental e glaciológico e ao apoio a outras atividades do PROANTAR.

4.3 - Subprograma de Ciências da Vida

Inclui duas grandes áreas: biologia e a medicina-biologia humana.

Os estudos da biologia devem considerar as subáreas dos ecossistemas marinhos e ecossistemas terrestres. Em ambas, procurase, dentre outros propósitos, conhecer:

- a biodiversidade genética, orgânica e ecológica dos ecossistemas;
- a trofodinâmica do sistema;

- a ecofisiologia das espécies antárticas;
- a origem e a evolução biogeográfica do ecossistema antártico; e
- os efeitos dos impactos antrópicos sobre o ecossistema antártico.

Os estudos de biologia devem buscar conhecimento científico sobre os seres vivos da região antártica, com o objetivo de obter melhor entendimento da dinâmica dos ecossistemas austrais, levando em consideração e avaliando os impactos ambientais causados pelas atividades humanas e

possibilitando futuras ações de exploração racional dos recursos renováveis.

Nos estudos da medicina-biologia humana, pretende-se controlar a saúde e estudar as adaptações fisiopsíquicas do homem na Antártica.

Os estudos fisiológicos incluem investigações sobre: efeitos do ambiente sobre as funções pulmonares; efeitos de privação olfativa; transmissão, etiologia e controle de infecções respiratórias;

distúrbios da sincronização do ritmo biológico circadiano; respostas imunológicas e alterações dos

constituintes celulares sangüíneos.

Os estudos psicológicos buscam conhecimentos sobre os processos de alterações de personalidade, de insônia, de ansiedade e de depressão e apatia, gerados por longos isolamentos e

pela ameaça contínua do meio.

Tais pesquisas podem servir para: redefinir e aperfeiçoar os métodos de treinamento e de seleção de pessoal; replanejar o trabalho e as operações, visando não só à higiene e à segurança, mas, também, à satisfação e à qualidade de vida no ambiente antártico e fora dele; e fornecer subsídios para a gerência do programa e para a adaptação do homem ao ambiente antártico.

4.4 -Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico

A ausência de população nativa na Antártica e, conseqüentemente, a inexistência de conhecimento acumulado de técnicas ou processos para adaptação do ser humano e de suas construções às condições climáticas extremas, tornam necessário o desenvolvimento de soluções específicas, coerentes com os condicionantes ambientais e com técnicas aprovadas e disponíveis internacionalmente. Assim, o Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico tem por principal propósito o desenvolvimento de tecnologias que resultem em soluções nacionais, conhecer e aplicar,

quando conveniente, as técnicas internacionais para eliminar ou minimizar as dificuldades identificadas na realização de atividades científicas e logísticas visando, também, a otimização de

investimentos e a minimização do impacto ambiental ocasionado pela presença brasileira na região

Antártica, em consonância com o que estabelecem as normas previstas nos organismos do Sistema

do Tratado Antártico.

Como finalidade secundária, cabe ao Subprograma de Desenvolvimento Tecnológico divulgar, no

País, as tecnologias e processos desenvolvidos para a região antártica, que julgue úteis para o emprego em regiões brasileiras remotas que tenham graus de dificuldade semelhante para o trabalho e a vida do ser humano.

4.5 - Subprograma de Meio Ambiente

O propósito principal do Subprograma de Meio Ambiente é implementar, para todas as atividades do PROANTAR, as normas estabelecidas pelos órgãos componentes do Sistema do Tratado Antártico, especialmente aquelas previstas no Protocolo de Madri. Dentro desse propósito,

está a tarefa de fazer cumprir os compromissos internacionais assumidos pelo País perante organismos internacionais para a conservação do meio ambiente antártico.

Caberá, também, a este Subprograma, dentre outras tarefas, a indução do estudo do estado do meio ambiente, especialmente nas áreas onde ocorrem as atividades brasileiras, a implementação de um processo de monitoramento contínuo do impacto ambiental decorrente das atividades brasileiras na Antártica, bem como a participação em grupos bilaterais ou multilaterais dedicados à pesquisa, controle, normatização e outras tarefas ligadas à proteção ambiental da Antártica em seus vários aspectos, como um todo ou de áreas restritas.

Como propósito secundário, também é tarefa deste Subprograma acompanhar o planejamento e desenvolvimento da atividade turística no contexto da sustentabilidade e a divulgação e aplicação dos conhecimentos obtidos em todas as suas atividades na Antártica, nas regiões brasileiras, como couber.

4.6 - Subprograma de Educação, Treinamento e Sensibilização.

O propósito do Subprograma de Educação, Treinamento e Sensibilização é promover o treinamento pré-antártico dos participantes das operações, preparando-os para o exercício de atividades na Antártica, por meio de conhecimentos básicos indispensáveis sobre: o Sistema do Tratado da Antártica; o PROANTAR; as características próprias do ambiente antártico; as normas

sobre proteção ambiental na região; as regras de segurança; os procedimentos em casos de acidentes ou incidentes; e as atividades típicas para o trabalho na Antártica.

Dentro do escopo educação, cabe ao Subprograma a indução do preparo de recursos humanos com capacidade e interesse nos assuntos antárticos. Para isso, deverá promover cursos de formação, de especialização e de aperfeiçoamento nas áreas de conhecimento, de interesse do País,

que digam respeito às atividades antárticas, tais como:

- a) apoiar atividades educacionais de nível secundário, universitário e de pós-graduação;
- b) ampliar o intercâmbio acadêmico internacional;
- c) incentivar a formação e o aperfeiçoamento de cientistas, técnicos e profissionais;
- d) realizar cursos e pesquisas conjuntas com instituições de relevo no exterior; e
- e) incentivar a cooperação com os países da região, com vistas à realização de programas e atividades conjuntas.

Além disso, dentro do escopo sensibilização, o subprograma deverá se ocupar da divulgação da importância do tema "Antártica" e dos trabalhos tecnológicos e científicos resultantes das atividades

desenvolvidas no âmbito do PROANTAR, buscando, inclusive, a cooperação de meios de comunicação.

4.7 - Subprograma de Logística

O Subprograma de Logística tem como propósito prover todo o apoio logístico necessário à execução dos projetos inseridos nos demais subprogramas do PROANTAR, bem como realizar a adequada manutenção e apoio técnico nos meios materiais empregados na Antártica em apoio aos

projetos científicos e tecnológicos.

Para prover a conveniente logística de transportes, o PROANTAR utiliza navios e aeronaves (He),

atualmente designados pela Marinha do Brasil, apropriados para operar na região antártica, as aeronaves da Força Aérea Brasileira, em missões de apoio no transporte de pessoal e material e, ainda, outros meios que venham a ser postos à disposição do Programa ou contratados para tal finalidade.

As instalações antárticas utilizadas são: a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), inaugurada em 06 de fevereiro de 1984; os Refúgios Emilio Goeldi (1988) e Astrônomo Cruls (1985)

bem como os acampamentos temporários. Também devem ser consideradas as disponibilidades oferecidas por intercâmbios internacionais.

No que se refere ao abastecimento e serviços, o subprograma tem como propósito prover os diversos suprimentos necessários ao funcionamento das instalações antárticas, bem como os serviços necessários à sua manutenção. Devido às características especiais de vários itens empregados na Antártica, o subprograma utiliza importação de parte do material, mas tem também

como propósito buscar a nacionalização de diversos itens e equipamentos de produção economicamente viável no Brasil.

A Estação de Apoio Antártico (ESANTAR), na Fundação Universidade do Rio Grande, em Rio Grande, um dos elementos com que conta o subprograma nas suas tarefas, contribui com o abastecimento da EACF, dos refúgios e das equipes de pesquisa isoladas, além de realizar parcela da

manutenção do material de campo necessário às operações.

O Subprograma Logístico também se utiliza de empresas privadas e públicas na produção e manutenção do material de apoio empregado pelo PROANTAR em todas as suas atividades.